

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CITÉ DU VATICAN

ET

LA NOTION D'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 juin 1933, à 13 h. 30

PAR

Constantin GOVELA

JURY :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
 { M. LE BRAS, Professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1933

LA CITÉ DU VATICAN

ET

LA NOTION D'ÉTAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CITÉ DU VATICAN

ET

LA NOTION D'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 juin 1933, à 13 h. 30

PAR

Constantin GOVELA

JURY :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
M. LE BRAS, Professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1933



LA CITÉ DU VATICAN

ET

LA NOTION D'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR TEMPOREL DU SAINT-SIÈGE ET L'HISTOIRE

L'Église catholique avec ses trois cent millions de fidèles, répandus dans tous les pays du monde — merveilleusement organisée et hiérarchisée, ayant une attitude à soi vis-à-vis de tous les phénomènes sociaux — est vraiment « une des forces qui font mouvoir notre monde et qui produisent des effets capables de créer l'histoire » ¹.

L'Église catholique est une force, et elle l'a toujours été, grâce à la conception qu'elle se fait de sa mission dans le monde. En vérité, ce qui la caractérise ce n'est pas uniquement son unité et son universalité, mais le trait qui la différencie avant tout de l'autre grande Église chrétienne — l'Église orthodoxe — c'est qu'elle a essayé non seulement d'être une religion qui se borne à demander à ses fidèles la croyance dans ses dogmes et le respect de la morale chrétienne, mais elle s'est encore efforcée de leur imposer

1. Buttler. Les forces qui créent l'histoire. *L'esprit international*, 4^{er} janvier 1929, p. 1.

par de véritables sanctions ¹, une attitude sociale tracée par elle-même. De sorte que l'Église catholique a toujours eu une doctrine à elle, sur tous les problèmes sociaux, qu'ils soient politiques, scientifiques ou artistiques.

Ainsi, il y a un art catholique, une économie, et, j'ose même dire, une politique catholique. Il n'est pas douteux que le fait qu'une masse considérable d'individus professant une même doctrine, agissant de la même manière vis-à-vis des phénomènes sociaux ne manque pas d'exercer une influence qui soit sensible dans tous les domaines.

Aujourd'hui, comme au ^{xiv}^e siècle, ou au ^{xviii}^e siècle, l'Église est toujours conforme à elle-même et tend continuellement, depuis sa fondation, vers le même idéal de paix chrétienne. Que ce soit au moyen âge ou au ^{xx}^e siècle, elle condamne avec la même force la guerre, comme elle essaie de la même manière de faciliter et d'organiser la paix sociale.

Son idéal n'est pas quelque chose d'irréalisable, il est mis en œuvre bien des fois : l'organisation de la guerre au moyen âge, qui rendit plus rares les guerres privées, les arbitrages pontificaux, les syndicats des ouvriers chrétiens et tant d'autres organismes qui ont le même but, en témoignent.

L'activité sociale de l'Église fait preuve d'un véritable génie, en particulier au moment de la disparition de l'Empire romain.

1. ... « elle (l'Église) le fait dès à présent, en déclarant hors de la communauté des fidèles ceux de ses membres qui voudraient négliger ou omettre le mariage religieux, lui préférant le mariage purement civil », fragment d'une lettre du pape Pie XI au cardinal Gasparri du 30 mai 1929, par laquelle il répond à certaines affirmations de M. Mussolini, qui ne correspondaient pas au dogme et aux enseignements de l'Église.

Quand le monde gréco-latin fut assailli de tous les côtés, ce fut la papauté seule qui resta debout et « ce fut elle qui représenta, comme elle représente encore, la tradition de la Rome impériale » ¹.

Par ses missionnaires, elle étendit le christianisme jusqu'aux confins du monde. Alors tour à tour toutes les peuplades barbares se convertirent et ces conversions furent comme autant de victoires pour l'Église et même pour la civilisation. Par l'abjuration de leur foi, les barbares recevaient non seulement le baptême, mais ils entraient en contact, grâce à cette culture qui avait failli périr par eux, avec la civilisation gréco-latine, qu'ils adoptèrent ensuite comme la leur. Ainsi l'unité de pensée du monde occidental fut assurée jusqu'au ^{xvi}^e siècle. C'est toujours l'Église qui organisa le moyen âge, c'est elle qui le rendit supérieur, à bien des époques, à s'en tenir, tout au moins, à certains points de vue.

Avant la constitution de la Société des Nations, le manque de sanctions dans le droit international était un fait indéniable : cela a même amené certains auteurs à refuser à cette branche du droit la qualité de véritable droit ².

Or, jusqu'à présent, il y a une seule époque dans l'histoire de l'humanité où des peines sanctionnaient le devoir de respecter et de faire respecter la paix. C'est le moyen âge.

L'excommunication et l'interdit furent des peines terribles qui châtiaient ceux qui violaient la paix ³. Depuis

1. Mussolini. Discours fait à la Chambre des députés le 21 juin 1921.

2. En particulier Austin et Erik Kauffman ont soutenu cette théorie.

3. « Les diocèses de Poitiers et d'Angoulême furent frappés d'interdit : les églises étaient fermées, les laïques s'en venaient prier devant le seuil des églises, les cadavres gisaient sans sépulture et devenaient la proie des

989, à partir du Concile de Charroux, les Conciles se succédèrent sans arrêt. Il en résultat l'institution de la « Paix de Dieu »¹ et de la « Trêve de Dieu »². Ces mesures furent étendues ensuite par les Papes Nicolas I et Urbain II à toute la chrétienté.

Bien plus, sous la conduite du clergé prirent naissance de véritables associations pour la défense de la paix, qui englobaient toutes les classes sociales d'un diocèse et qui avaient leur force armée³ enrégimentée sous les ordres de l'Église⁴.

Sans doute, on pourrait objecter que l'Église, par ses institutions, par ses commandements, tendait uniquement à enrayer les guerres privées et non les guerres publiques. Il est douteux qu'on puisse soutenir qu'au moyen âge, et surtout dans le haut moyen âge, il ait existé une frontière parfaitement délimitée entre les deux sortes de guerres. Alors, quand tout était « en devenir », quand les États commençaient à peine « à se cristalliser », il est même risqué de parler de guerre dans le sens qu'on attribue aujourd'hui à cette expression. Les guerres entre deux grandes unités féodales comme l'Angleterre et la France (la guerre de

oiseaux et des bêtes; les cloches étaient devenues muettes, et sur les lèvres humaines la louange de Dieu s'était arrêtée. » (Goyau. *L'église catholique et le droit des gens*, cours fait à La Haye, 1925.)

1. « La paix de Dieu consistait à soustraire en tout temps aux ravages des guerres privées certaines personnes et certains objets qui étaient en quelque sorte neutres et inviolables. » Esmein. *Histoire du droit français*, 1930, p. 25.

2. « La trêve de Dieu était une suspension d'armes édictée d'autorité dans les guerres privées, d'après laquelle les hostilités étaient interdites du mercredi soir au lundi matin et à certaines époques de l'année, particulièrement sanctifiées. » Esmein, déjà cité, p. 25.

3. On connaît le sort de la proposition française en ce qui concerne la création d'un état-major international et non d'une armée. Voir le cours de M. de Lapradelle, 1929-1930, p. 105 et suivantes.

4. Goyau, déjà cité, p. 154.

Cent ans) sont considérées comme ayant eu lieu entre deux dynasties, plutôt qu'entre deux nations.

Malgré tout, les Papes ont toujours essayé, et ils y ont parfois réussi, de ramener la paix entre deux puissants chefs féodaux comme le roi d'Angleterre et le duc de Normandie en 990, l'Empereur et le duc de Bourgogne en 1475.

Par l'entremise des Papes, bien des trêves furent consenties, même par le roi de France et par le roi d'Angleterre. « La guerre de Cent ans a été différée de plus de dix ans par les efforts continuels de la Papauté », estime M. Goyau.

La réforme, qui survint ensuite, brisa l'unité du monde occidental.

Dorénavant, les princes n'écouteront plus les conseils de Rome. Il n'y aura plus personne pour trancher les différends. Le terrain est libre à toutes les doctrines, à toutes les théories qui prêchent leur toute puissance.

C'est maintenant qu'apparaît le concept de la souveraineté absolue, qui a éclipsé alors la théorie des théologiens catholiques Vittoria et Suarez, et qui régna malheureusement, sans conteste, jusqu'à notre époque.

Les nombreux projets de paix perpétuelle¹ élaborés aussi bien en France qu'à l'étranger et même en Amérique, laissaient deviner qu'on éprouvait une sorte de nostalgie du temps passé, qu'on regrettait l'époque où les tractations entre nations étaient favorisées par cet organisme supérieur qu'était l'Église. Malgré cette diminution momentanée de son rôle, la Papauté ne se décourage pas, elle

1. Voir *Les précurseurs de la Société des Nations*. Lapradelle, déjà cité, p. 25 et suivantes.

s'efforce de rétablir la paix par des ententes entre nations quand la guerre est imminente : elle demeure entre les princes une grande médiatrice.

Les arbitrages pontificaux du dernier siècle, l'activité déployée par la Papauté en faveur de la paix sociale, contre la lutte des classes qui menace le monde d'un nouveau bouleversement social, pire peut-être que celui du moyen âge, l'action pacificatrice pendant la grande guerre, ont été autant de terrains où s'est exercée l'action de cette Puissance, qui poursuit le même idéal de paix, depuis près de deux mille ans.

Rien de plus passionnant que d'étudier comment l'évêque de Rome a pu devenir le chef et souverain de l'Église catholique.

D'abord simple évêque de Rome, souvent subissant le martyre, sous les empereurs païens, les autres évêques de l'Empire lui obéissent difficilement, mais il ne cesse jamais de lutter pour établir l'unité du monde chrétien. Il y réussit au moins en ce qui concerne l'Occident. Depuis la chute de l'Empire romain, son autorité s'affermir de plus en plus. Au moyen âge, le Pape, chef incontesté de la chrétienté occidentale, voit se tourner vers lui tous les regards. La Papauté a traversé une crise depuis la Réforme, pour arriver au Concile du Vatican de 1870, qui lui reconnaît l'infaillibilité.

Une série entière de causes objectives et subjectives ont contribué à la réalisation de ce processus historique.

Les Papes ont leur résidence à Rome, or, on était habitué à recevoir des ordres de Rome, capitale de l'Empire, centre du monde civilisé. En outre, les tendances de suprématie

des Papes furent favorisées par les Empereurs ¹ chrétiens, qui voyaient en eux des facteurs capables de rendre la centralisation de leur empire plus étroite.

Mais la soumission des peuples, aux ordres de la Papauté, soumission bien plus grande qu'aux Édits impériaux ² est dûe au fait que le Pape a su s'imposer comme successeur du Prince des Apôtres, ayant les mêmes droits et les mêmes devoirs que saint Pierre lui-même ; il est le chef visible de l'Église, le Vicaire de Jésus-Christ sur terre.

La Papauté dans ce rôle a été puissamment secondée par la valeur de ceux qui siégèrent au Vatican. Ces hommes remarquables surent comprendre les nécessités du monde d'alors. Ils ne s'attardèrent pas à des discussions sans fin sur les dogmes, mais ils surent suivre la tradition romaine d'expansion et de pacification. Dès lors, on comprend aisément comment le Pape, primitivement, seconde personne à Rome, soit devenu la première.

En droit, le Pape fut longtemps le sujet de l'Empereur d'Orient, mais en réalité ce lien était bien lâche ³.

En fait, le Pape était le véritable souverain de la ville de Rome et de ses environs. C'est à lui que s'adressaient les Romains, c'est lui qui assurait leur protection contre les Barbares ⁴.

1. Lavissee et Rambaud. *Histoire générale*, t. I, p. 205, édition 1893.

2. Valentinian décide que tous les évêques de l'Empire doivent obéir au Pape. Lavissee et Rambaud, déjà cités, p. 211.

3. « Le Pape est l'arbitre entre l'Occident et l'Orient » affirmait Grégoire III dans une lettre à l'Empereur d'Orient Bastgen, *Die Römische Frage*, t. I, p. 3.

4. Le grand patrimoine de Saint Pierre, 85 milles carrés, permettait au Pape de distribuer aux pauvres des blés, comme jadis l'empereur romain.

C'est grâce au Pape que Rome fut épargnée, bien que la ville fut occupée par les barbares sept fois de suite dans un laps de temps assez court. Voir Bastgen, *op. cit.*, pp. 1 et 2.

Ainsi, le principe inscrit dans le canon 218 du Codex juris canonici « Independens a quavis humana auctoritate », qui est l'énoncé de la question romaine même, était respecté avant la lettre.

Il a fallu la carence des Byzantins devant la menace lombarde pour que les Papes rompent les derniers liens qui les unissaient à l'Empereur, en se faisant créer par les Francs : « La République de Saint-Pierre et de la Sainte Église de Dieu »¹.

Les Lombards, peuple germanique, s'établirent en Italie au VI^e siècle ; ils y fondèrent un puissant royaume qui s'agrandissait sans cesse aux dépens de l'Italie byzantine. Et si les Papes ne s'y étaient pas opposés, ils auraient soumis l'Italie toute entière ; des raisons complexes déterminèrent leur conduite : conserver l'autonomie du Saint-Siège et la répugnance des Romains à devenir les sujets des Lombards en sont les principales².

L'aide armée demandée aux Francs par Grégoire III fut obtenue par Etienne II de Pépin.

Deux fois, le roi des Francs descendit les Alpes pour forcer Aistaulf à « restituer » plusieurs territoires au Saint-Siège et le résultat de ces deux campagnes de 754 et de 756 fut la constitution du Patrimoine de Saint-Pierre qui se développa à la suite de la destruction du royaume des Lombards par Charlemagne³.

1. Parce que, à vrai dire, la création de la « République de Saint Pierre et de la Sainte Église de Dieu » achève le processus de séparation, commencé depuis longtemps entre l'Occident et l'Orient. C'est la « République de Saint Pierre » qui fit disparaître le dernier vestige de l'unité de celui qui avait été le tout puissant empire romain.

2. Voir Duchesne. *Les premiers temps de l'État pontifical*, p. 411.

3. Le domaine constitué par Pépin comprenait l'Exarchat, la Pentapole

Mais à cet agrandissement de territoire ne correspondit pas un renforcement de l'indépendance du Saint-Siège, bien au contraire, les relations qui s'établirent entre la Papauté et l'Empire nouvellement créé prirent le caractère d'une véritable suzeraineté exercée par l'Empereur, suzeraineté qui ne disparaît qu'avec Grégoire VII et Innocent III.

Cependant, même dans cette période, il ne faut pas croire que la situation du Saint-Siège aurait été la même sous la domination lombarde, parce que si Rome avait été la capitale du royaume lombard, il y a bien des chances pour que le Pape fût tombé dans la même condition que celle du patriarche de Constantinople. Tandis que lié à un organisme quasi-universel, — le Saint Empire — et pouvant étendre son influence dans tout l'Empire, subissant le pouvoir relâché de l'Empereur, qui s'exerçait de loin, la Papauté a pu sauvegarder son autonomie et plus tard récupérer son indépendance. Dès le début donc, le pouvoir temporel a rendu de grands services à l'Église. Toutefois, ces relations entre le Saint-Siège et l'Empire ne favorisèrent pas l'apparition de la doctrine du pouvoir temporel, sauvegarde de la liberté du Saint-Siège, formation étatique n'ayant pas de but en elle-même, mais ayant celui d'assurer l'indépendance visible et effective du Saint-Siège de toute sujétion terrestre ¹. Si elle existait en germe

diminués par les conquêtes lombardes et la plus grande partie du duché de Rome (Lavissee et Rambaud, t. I, p. 302).

1. Le rôle que le Saint-Siège a toujours assigné à son domaine temporel a été exposé de cette manière par le Père Delos dans son article « Le traité du Latran » *Rev. Gén. de droit int.*, 1929, p. 459 : « Bien que l'Église, en effet, ne soit pas une formation territoriale, les organes, et le chef qui la personnifient vivent sur cette terre; ils s'y doivent trouver indépendants comme la Société qu'ils incarnent, citoyens d'un État, soumis à la juridiction et à sa police, le Pape serait sujet et avec lui l'Église tout entière. Sa personne et le

comme le montre la manière dont les Papes gouvernaient le domaine de l'Église en ayant en vue surtout les intérêts du Saint-Siège plutôt que de ses sujets¹, elle ne sera exposée dans ses lignes générales que par Pie V, en 1567, dans une de ses allocutions². Ce fut ce Pape qui définit le pouvoir temporel comme nécessaire à la conduite autonome des affaires de l'Église universelle. Depuis lors, cette doctrine compta de plus en plus d'adhérents, aussi bien dans les milieux laïques, qu'ecclésiastiques, de sorte qu'il ne faut pas s'étonner de la voir soutenue par Frédéric le Grand et Voltaire³.

L'Église subit le contre-coup de la Révolution Française : cession forcée de plusieurs provinces pontificales italiennes, ainsi que du Comtat-Venaissin et du territoire d'Avignon, par la paix de Tolentino (1796), transformation de l'État pontifical en République romaine par les troupes françaises (1797), annexion de plusieurs provinces ponti-

lieu où il se fixe, ne peuvent être soumis à aucune autorité étatique, la terre qui abrite le Chef de l'Église et ses administrations centrales, doit être libre de toute sujétion : il n'est pas d'autre moyen de lui assurer cette liberté, en droit international, que d'en faire une terre souveraine : l'État pontifical n'a pas d'autre origine. »

1. Bien des fois, les Romains se soulevèrent contre le Gouvernement pontifical, les révoltes d'Arnold de Brescia de 1143 et celle purement nationale de Cola di Rienzi de 1347 en sont les plus célèbres.

2. Cité par Bastgen, t. I, p. 34.

3. Bossuet disait à ce sujet : « Le siège apostolique possède la souveraineté de la ville de Rome et de ses États, afin qu'il puisse exercer sa puissance spirituelle dans tout l'univers plus librement et en sécurité et paix ». Cité par Baudoin « Conclusion devant la Cour de Cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical ». *Journal de droit international privé*, 1911, p. 1216.

« A la proposition d'établir sur les états pontificaux un prince catholique résidant à Rome, Frédéric le Grand avait répondu que les autres princes et les catholiques des autres États ne voudraient bientôt plus entendre parler d'un Pape ayant ainsi perdu sa liberté. C'était aussi l'opinion de Voltaire : « Sans le pouvoir temporel, le pape ne serait que le modeste chapelain des empereurs, l'Italie serait leur esclave ». Bernhard. *Le Vatican trône du monde*, p. 388.

ficales au royaume d'Italie (1808) et ensuite de tout l'État pontifical à l'Empire français par le fameux décret de Schœnbrunn, du 17 mai 1809, qui prévoyait des immunités en faveur du Pape. Aussi tous ces événements furent-ils autant d'occasions pour le Saint-Siège d'affirmer avec force la nécessité pour l'Église d'avoir un domaine à elle qui rende effective son indépendance ¹.

L'État pontifical, sous les instances de Pie VII ², est rétabli par le Congrès de Vienne, dans ses frontières primitives, exception faite de certaines modifications au profit de l'Autriche.

Après le rétablissement de l'État pontifical, on aurait pu croire que tout allait rentrer dans l'ancien ordre, que l'annexion de Rome à l'Empire français et l'éphémère royaume d'Italie n'avaient été que des incidents quelconques dans l'histoire si mouvementée de l'Italie. Néanmoins, on avait cessé de considérer l'État comme la propriété du Prince, n'ayant que le rôle d'assurer sa splendeur en faisant délibérément abstraction des intérêts de ses sujets. On commençait à envisager que la raison d'être de l'État est justement dans le bien-être et le progrès de ses ressortissants. Conception complètement opposée à l'ancienne qui s'accommodait si bien avec celle du Saint-Siège sur le pouvoir temporel.

1. « ... La religione del giuramento con cui si è obbligato a conservarla alla Chiesa à cui appartiene, ed a tramandarla ai suoi successori per esserne depositarii essi pure; la commissione strettissima di essa sovranità cogli' interessi e col ben essere della santissima cattolica religione, alla quale troppo importa, che il di lei Capo, maestro e padre commune di tutti i fedeli sia indipendente, e possa liberamente, sicuramente ed impartialmente esercitare la spiriuale potestà datagli da Dio stesso in tutto il mondo ». Circulaire envoyée par le Card. Gabrielli le 12 mai 1808 aux évêques de l'État pontifical.

2. Voir Bernhard, *op. cit.*, p. 387.

De la différence qui existait entre la conception qu'avait du rôle ¹ du pouvoir temporel, le Gouvernement pontifical, et celle des Romains sur l'État, il était fatal que des heurts se produisent. Le Risorgimento accrut le divorce qui existait entre ces deux conceptions, ce qui conduisit à des révolutions continuelles dans les États de l'Église ².

La période de détente due aux réformes libérales de Pie IX, pape depuis 1846, et plus encore l'espoir que ces réformes donnaient aux patriotes, une croisade prêchée par le Pape contre l'Autriche, ne fut pas de longue durée.

L'attitude du Pape à l'égard de la guerre austro-piémontaise, le refus de déclarer la guerre à l'Autriche, le blâme infligé au général pontifical Durandot qui était venu au secours de l'armée de Charles-Albert, en un mot le fait d'avoir agi en Pape ³ et non en prince italien, déchaîna de nouveau la haine de la Papauté.

Les révoltes qui eurent lieu par la suite forcèrent le Pape, le 24 novembre 1848, à quitter Rome et son État pour trouver asile à Gaète, en territoire napolitain.

1. Il n'était pas possible de faire abstraction de la volonté de trois millions de pontificaux, qui pensaient et agissaient à l'encontre du Saint-Siège, désirant vivre indépendamment de la Papauté. On ne doit donc pas s'étonner actuellement du nombre si réduit des Vaticans et du peu d'empressement que le Saint-Siège met à voir augmenter ses citoyens, car son domaine n'est pas créé pour assurer leur bien-être, le progrès des individus, mais d'assurer « la visible et effective indépendance du Saint-Siège » (voir la lettre du Cardinal Gasparri à M. Mussolini du 24 octobre 1926).

2. Les règnes de Léon XII et de Pie VIII se déroulèrent au milieu des insurrections ; insurrection à Ravenne en 1823, en Romagne en 1831, 1832, 1844 ; à Rimini en 1843, à Ancône en 1840, partout dans les États pontificaux, la révolte éclatait contre la réaction, contre l'étranger, contre le Pape lui-même. Voir Ausset : *La question vaticane*, 1914-1928, thèse, Paris, 1928, p. 3.

3. « Parce que nous, quoique indigne, nous tenons la place sur la terre de celui qui est l'Apôtre de la paix et conformément à notre haute mission apostolique, nous sommes animés du même amour pour toutes les nations, pour tous les peuples ». Allocution prononcée par le Pape Pie IX, le 29 avril 1848 en consistoire secret.

A Rome, en l'absence du Pape, la République ne tarda pas à être proclamée, le 9 février, par la Constituante qui avait remplacé la Chambre des Députés de Pie IX.

La même Assemblée qui déclara le Pape déchu de son pouvoir temporel, s'empressa toutefois de lui assurer, comme Napoléon en 1809, l'indépendance spirituelle.

Depuis 1850, date du rétablissement du pouvoir pontifical à Rome, jusqu'en 1870, date de la disparition de l'antique État de l'Église, Pie IX n'a pas cessé de proclamer et défendre la conception que le Patrimoine de Saint-Pierre, qui appartient à toute la catholicité, n'a d'autre fonction que celle d'assurer l'indépendance du Souverain Pontife, ce qui le détermine à repousser comme étant contraires à la doctrine de l'Église, les solutions proposées et qui étaient considérées comme susceptibles de contenter aussi bien le Saint-Siège que les Italiens, à savoir : soit le droit de haute souveraineté laissé au Pape et l'exercice du véritable pouvoir par le roi d'Italie en qualité de vicaire du Pape, soit la création d'une principauté Léonine qui serait laissée au Pape en toute souveraineté.

L'attitude de Pie IX, devenu plus intransigeant encore après les événements de 1860, à la suite desquels les Marches et l'Ombrie furent annexés au Piémont, amena la conclusion de la Convention de 1864 entre Victor-Emmanuel et Napoléon III, arbitre malheureux entre le Saint-Siège et l'Italie, et par laquelle l'Italie s'engageait à ne pas attaquer le territoire pontifical et à le défendre contre toute attaque venant de l'extérieur, de même l'Italie s'interdit toute réclamation contre l'organisation d'une armée papale composée même de volontaires étran-

gers, réciproquement la France, s'engageait à évacuer Rome dans un délai de deux ans, à partir de la date du décret royal sanctionnant la translation de la capitale. Ce qui ne solutionnait pas le problème, mais c'était une situation d'attente.

Bien que les incursions italiennes dans le territoire pontifical nécessitèrent la réoccupation de Rome par les troupes françaises, la Convention de 1864 ne fut pas dénoncée.

La guerre franco-allemande rendit nécessaire le rappel des troupes françaises de Rome ; mais on entendait en France, et l'Italie acceptait d'ailleurs, que la Convention du 15 septembre 1864 soit respectée ¹.

Les défaites de la France, la situation internationale temporelle de la Papauté qui était loin d'être bonne ², l'opinion publique italienne, déterminèrent le cabinet Lanza à envoyer aux puissances une note du 29 août par laquelle il leur fait connaître la solution de la question romaine, la seule acceptée par le Gouvernement italien ; la Cité Léonine ³ reste sous la pleine juridiction et souve-

1. Le 4 août Visconti-Venosta, Ministre des Affaires Etrangères, écrivait à Nigra, représentant d'Italie à Paris : « Le Gouvernement du roi, en ce qui le concerne, se conformera exactement aux obligations qui résultent pour lui des stipulations de 1864 ».

2. En 1870, l'isolement diplomatique de Pie IX était « un fait certain » :

L'Autriche était indisposée de la proclamation de l'infaillibilité du 18 juillet 1870.

L'Angleterre était gouvernée par le Cabinet Gladstone, hostile au catholicisme.

L'Espagne demandait un roi à la maison de Savoie.

La Prusse commençait le Kulturkampf, d'où elle sortira vaincu.

Et avec la Russie, c'était la rupture totale. »

Voir Salvatorelli « De la brèche de Porta Pia aux accords de Latran ». *L'esprit international*, juillet 1929.

3. « La cité Léonine, quartier de Rome, d'une largeur de 700 mètres et une longueur de 1.500, contient aujourd'hui une population d'environ 15.000 âmes

raineté du Souverain Pontife et en même temps le Gouvernement italien s'oblige à lui garantir sa complète indépendance. Le Gouvernement italien accepte que cette solution fasse l'objet d'un contrat de droit public.

« Cinq jours après Sedan », un nouveau revirement se produit : le Gouvernement italien par une nouvelle note du 7 septembre 1870, dénonce la Convention de 1864 et annonce l'imminente occupation de certaines localités du territoire pontifical « uniquement pour assurer dans la Péninsule l'ordre qui serait menacé ».

Le lendemain, le 8 septembre, le comte de San Martino, porteur d'une lettre autographe de Victor-Emmanuel, essaya pour la dernière fois, de faire fléchir la volonté de Pie IX et de le convaincre d'accepter les conditions proposées aux puissances pour la réglementation de la question romaine par la note du 29 août.

Le Pape refusa et déclara encore une fois ne vouloir céder qu'à la force.

Après l'échec de la mission du comte de San Martino, dès le 11 septembre, les Italiens envahirent le territoire pontifical, le 20, après un court siège, ils entrèrent dans Rome. Le Pape donna l'ordre au général Kanzler, commandant les troupes pontificales, de capituler.

Il est difficile de savoir maintenant si l'Italie, dans le premier temps qui a précédé l'occupation de Rome, se

et serait susceptible d'en contenir davantage. Elle possède une grande quantité d'églises et de palais : l'Église de Saint-Pierre, le Vatican et ses vastes dépendances, les tombeaux des Apôtres et des Papes les plus illustres, de nombreux monuments religieux et artistiques font de la Cité Léonine une ville remarquable et une résidence splendide pour le chef souverain de la catholicité ». *Note à la circ.*, du 29 août 1870.

considérerait liée par les propositions faites aux puissances en ce qui concerne la Cité Léonine.

Le premier article de la Capitulation¹, le fait que les habitants de la Cité Léonine ne furent pas convoqués au plébiscite et même « les franchises territoriales » dont parlait Victor-Emmanuel à la délégation venue lui apporter le résultat du plébiscite, pourraient militer en faveur de l'idée que l'Italie ne se considérerait pas déliée de sa parole.

Mais une Convention militaire ne peut empiéter sur les conditions de la paix. De plus, comme malgré la restriction, les habitants de la Cité Léonine votèrent au plébiscite, on peut croire que dès le début l'Italie a eu l'intention d'annexer Rome entière.

Il est probable que l'attitude de l'Italie qui se prêtait à l'équivoque était une attitude d'expectative² ; elle s'était assuré la possibilité d'accomplir ses promesses si, par extraordinaire on lui avait demandé de les accomplir. Mais si toutes les puissances étaient d'accord pour réclamer l'indépendance spirituelle du souverain Pontife, aucune n'aurait voulu intervenir pour lui assurer un territoire, fût-ce la Cité Léonine.

Le 18 octobre 1870, l'Italie par une nouvelle note, s'empresse de faire connaître au monde le résultat du plébiscite favorable à l'annexion pure et simple de l'État pontifical. On est donc dans le même cas que celui du Hanovre de

1. « La ville de Rome, exceptée la partie qui est limitée au sud par le bastion Santo Spirito et qui comprend le mont Vatican et le Castel San Angelo et constitue la cité Léonine, son armement complet, ses drapeaux, armes, magasins de poudre, tous les objets appartenant au Gouvernement seront remis aux troupes de sa Majesté le roi d'Italie. »

2. Dans le même sens M. Jarrige « La condition internationale du Saint-Siège, avant et après les accords de Latran, *thèse*, Paris 1930, p. 87.

1866. C'est la disparition complète de l'État en question.

On avait pensé à un Congrès qui aurait dû s'occuper du Saint-Siège ; mais il a eu le même sort que les autres Congrès. Il n'a pas eu lieu, parce que le Saint-Siège lui-même s'y est opposé, dès qu'on lui a fait connaître que le but de ce Congrès ne serait pas le rétablissement du pouvoir temporel.

Et ainsi se consumma l'acte qui acheva la rupture entre le Saint-Siège et l'Italie et qui durera cinquante-neuf ans '.

Mais cela ne mit pas un terme aux protestations pontificales ; le jour même de l'occupation de Rome, le Cardinal Antonelli, secrétaire d'État, dans une circulaire aux nonces leur demande de faire connaître aux Gouvernements auprès desquels ils sont accrédités l'impossibilité pour le Pontife romain de continuer à exercer son ministère. Protestation reprise par Pie IX dans une lettre adressée à tous les Cardinaux : « ... Nous sentons vraiment nous manquer la liberté qui nous est absolument nécessaire

1. Quand on est à plus de soixante ans de distance, on peut dire que le « dissidio » n'avait pu exister avec cette violence que seulement à cause de la politique menée par le Gouvernement italien, et certainement « qu'un gouvernement qui dissout des congrégations, qui confisque les biens du clergé et chicane de mille manières les desservants des autels », ne pouvait inspirer beaucoup de confiance au Pape. Si les hommes d'État italiens avaient mené une autre politique qui aurait satisfait le Saint-Siège, il est possible que la question romaine eût été résolue, même du vivant du Pape Pie IX. C'est dans ce sens à mon avis qu'il faut interpréter les déclarations faites au lendemain même de la prise de Rome par les Italiens, au nouvel ambassadeur de France, M. d'Harcourt : « Tout ce que je désire, c'est un petit coin de terre où je serai le maître. Ce n'est pas que si l'on m'offrirait mes États, je refuserais, mais tant que j'en'aurai pas ce petit coin de terre, je ne pourrai exercer dans leur plénitude mes fonctions spirituelles ».

Qu'on se souvienne de la politique d'apaisement suivie par M. Mussolini. Il avait fait abroger la plupart des lois vexatoires pour l'Église, bien avant les tractations qui ont abouti aux accords de Latran.

Les avantages accordés à l'Église par le Concordat rendent compréhensible le mot de Pie XI : « C'est le Concordat qui non seulement explique, non seulement justifie, mais recommande le Traité » (Discours du Pape aux étudiants de l'Université catholique de Milan, 13 février 1929).

pour régir la même Église de Dieu et pour en maintenir les droits ; nous comprenons qu'il est de Notre devoir de lancer cette protestation ».

Le 15 mai 1871, deux jours après l'entrée en vigueur de la Loi des garanties¹, Pie IX, dans l'Encyclique « Ubi

1. La loi du 13 mai 1871, dite « Loi des garanties », et qui sera abrogée seulement par le Traité du Latran (art. 26, al. 3), devait assurer au Saint-Siège une parfaite indépendance dans la conduite des affaires de l'Église catholique, à l'égard du Gouvernement italien ; elle était donc appelée à remplacer la garantie d'indépendance qui résultait du pouvoir temporel.

Le titre premier *Prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège*, comme son nom même l'indique, détermine dans ses 13 articles les privilèges dont bénéficiait le Pontife romain : l'inviolabilité de sa personne (art. 1) ; les crimes et délits contre le Pape ainsi que la provocation à les commettre « sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du Roi » (Art. 2) ; la jouissance et l'inviolabilité des palais apostoliques du Vatican, du Latran et de la Chancellerie, et de la Villa San Gandolfo, sont garanties au Souverain pontife (art. 5) ; les conclaves, les résidences du Saint-Père et les administrations pontificales, sont à l'abri de toute ingérence de la part des autorités italiennes (art. 6, 7, 8) ; les institutions d'enseignement ecclésiastiques à Rome et dans les six sièges suburbains dépendront comme auparavant uniquement du Saint-Siège (art. 13) ; la liberté des relations du Saint-Siège avec les autres États et les fidèles était rendue possible par le fait que les diplomates étrangers pouvaient continuer à résider en territoire italien, en bénéficiant de toutes les immunités accordées par le droit international (art. 11) ; le Souverain Pontife peut correspondre librement avec tous les évêques et les fidèles de l'univers catholique (art. 12) ; une dotation annuelle de 3.225.000 lires italiennes était allouée au Saint-Siège pour qu'il pourvoie à ses besoins.

Cette loi qui ne fut jamais reconnue par le Saint-Siège présentait trois caractéristiques : 1^o elle consacrait dans son article 5 la complète disparition de l'État pontifical. Le Vatican n'est même pas reconnu en toute propriété au Pape, mais il l'est seulement en jouissance ; 2^o elle ne considérait pas le Pape comme le chef d'une entité souveraine, qui échappait donc aux autorités du royaume : c'est ce qui résulte du fait que cette loi ayant « parfaitement dit quels sont les droits qui se rattachent à ce titre de souverain que possède le Pape » par là même nie cette souveraineté ; « car affirmer la souveraineté de quelqu'un et dans le même temps en déterminer les modalités, c'est la nier » (Brazzola, « La Cité du Vatican est-elle un État ? p. 7). Ce qui est également mis en évidence par l'arrêt Martinucci de 1883, par lequel « Les tribunaux du royaume sont pourvus, d'après les arrêts de première et de seconde instance, de la juridiction nécessaire pour connaître des faits et actes du Pape ou de ses ministres résidant au Vatican, lors même que ces faits ou actes se sont produits au Vatican même ». (Brusa, « La juridiction du Vatican ». *Rev. de droit int. et de lég. comparée*, 1883, p. 415). 3^o La Loi des garanties, bien qu'elle fut une loi italienne « avait une importance internationale pour autant qu'elle constituait le mode choisi par l'Italie pour remplir l'obligation qu'elle avait formellement déclaré aux États étrangers qu'elle assumait et qu'elle avait en fait scrupuleusement remplie, avec leur acquiescement formel ou tacite, soit à ces déclarations, soit aux dispositions

nos » repoussa les garanties du Gouvernement « piémontais » et protesta de nouveau contre la suppression du pouvoir temporel ¹.

Pie IX ne se borna pas à subir les violences italiennes. Du Vatican, où il se considérait prisonnier de l'Italie, il réitéra la défense faite, en 1867, aux catholiques d'être électeurs ou élus aux assemblées législatives.

C'est ce qui fit courir de grands risques au jeune Royaume parce qu'il manquait au Parlement italien un parti conservateur qui aurait pu être formé par les catholiques

qui en furent les conséquences ». (Anzilotti, *Cours de droit international*, traduit par Gisel, p. 149. Dans le même sens, Le Fur : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 166 : Strupp Die Regelung der romischen Frage durch die Lateranverträge, vom. II. Februar 1929. *Zeitschrift für Völkerrecht*, p. 544).

En effet, depuis les projets de Cavour et jusqu'à la note du 29 août 1870, l'Italie a fait continuellement savoir aux puissances que Rome capitale ne veut pas dire Papauté prisonnière et rendue impuissante à conduire les affaires de l'Église universelle.

Cette promesse a été renouvelée, après l'annexion de Rome, par le roi Victor-Emmanuel.

Or, comme le remarquent MM. Le Fur et Strupp, par le fait que les puissances ont accepté les propositions de l'Italie, ces propositions deviennent le contenu d'une *obligation internationale*.

Cependant l'Italie aurait pu modifier la Loi des garanties et l'abroger en laissant subsister l'obligation d'assurer l'indépendance du Souverain pontife (cette opinion est partagée par les auteurs précités).

1. « Dès l'instant que le Pape romain, dit-il, serait soumis à un autre prince, il ne pourrait plus se soustraire à l'arbitraire du souverain dont il serait le sujet, qui pourrait être un persécuteur de l'Église ou pourrait être en état de guerre avec les autres princes ».

Et depuis lors tous ses successeurs dans leur première encyclique condamnèrent la Loi des garanties, tout en demandant la restitution du pouvoir temporel :

Léon XIII dans l'encyclique « *Inserutabilis* » du 21 avril 1878 et ensuite dans la lettre écrite à son secrétaire d'État, le cardinal Rampolla del Tindaro : « A Rome, où le Pontife demeure habituellement, où il dirige, administre, commande, afin que tous les fidèles de l'univers puissent en toute confiance et sécurité lui prêter l'hommage, la fidélité, l'obéissance qu'ils lui doivent en conscience, ici, de préférence, il est nécessaire qu'il soit placé dans une condition d'indépendance dans laquelle non seulement sa liberté ne soit en rien entravée par qui que ce soit, mais qu'il soit évident à tous qu'elle ne l'est pas... » Pie X dans *Supremi Apostolus* du 4 octobre 1903 Benoît XV dans *Ad Beatissimi* du 1^{er} novembre 1914 et *Pacem Dei Munus* du 23 mai 1920 ; et enfin Pie XI dans l'encyclique *Urbi arcana* du 23 décembre 1923.

pour contrebalancer les groupements révolutionnaires qui faillirent conduire l'Italie à l'anarchie.

De même, les souverains catholiques n'eurent plus la possibilité de venir à Rome. Quant à ceux qui n'étaient pas catholiques, s'ils voulaient voir le Souverain Pontife, ils devaient se plier à un protocole rigoureux « et ignorer pour une heure qu'il existe dans Rome une autre personne souveraine que le Pape » ¹.

Il faut attendre Benoît XV pour voir ces mesures disparaître complètement.

On ne doit pas croire que les gouvernants italiens ne se sont pas rendu compte de la situation fausse de leur pays à l'égard du Saint-Siège. En effet, si, publiquement, la Loi des garanties était « intangible », bien des fois on a essayé de sortir de cette impasse. Crispi, lui-même désirait que le *dissidio* disparaisse et quarante ans avant les accords du Latran, il déclara à M. Mussolini qui conclut les accords du Latran avec Pie XI, l'épithète de plus grand homme d'État italien.

A la suite de ces accords on a constitué la Cité du Vatican « qui n'est pas comparable à l'État national moderne : il n'incarne pas la volonté d'indépendance politique d'un groupe d'hommes. Il traduit sur le plan international une exigence vitale de l'Église, sa non sujétion à l'égard de sa toute-puissance politique temporelle » ².

1. R. P. de la Brière. Dictionnaire apologétique de la foi catholique (Beauchesne), l'article du pouvoir temporel.

Le Vatican a violemment protesté contre la visite de M. Loubet à Rome. Visite qui peut être tenue comme le prélude de la mésentente qui dura dix-sept ans entre le Saint-Siège et la France.

2. Delos. *Op. cit.*, p. 460.

Mais comme la Cité du Vatican a été constituée à la suite d'un accord avec l'Italie, il faut analyser en quelle qualité le Saint-Siège a pris part à cet accord et s'il était resté personne souveraine et du droit des gens même après la disparition du pouvoir temporel en 1870. Il faut donc voir quel enseignement se dégage de la condition du Saint-Siège après la suppression de l'État de l'Église.

CHAPITRE II

LA CONDITION JURIDIQUE DE LA PAPAUTÉ APRÈS LA SUPPRESSION DU POUVOIR TEMPOREL

Bien que le Pape gouvernât l'Église de plus en plus à l'exclusion des États, bien que les Gouvernements eux-mêmes reconnussent, non sans une certaine opposition, la compétence absolue du Saint-Siège dans la conduite de l'Église catholique de leur pays ¹, cependant, malgré les relations spirituelles ² entre la Papauté et les diverses puissances, on continuait à accréditer des représentants plutôt auprès du Pape-Roi, qu'auprès du Pontife romain. De sorte que « le Pape, dans les rapports internationaux, était simplement le Chef, le monarque de cet État, et en

1. « Le Pontife romain, assisté du Sacré Collège et des Sacrés Congrégations, personnifie ce pouvoir : législateur unique et suprême, dont l'autorité dépasse même celle des Conciles, il a toute faculté de légiférer. Son magistère doctrinal, par lequel il décrète ce qu'il faut croire ou faire, est absolu. Les enseignements solennels, les définitions données ex-cathedra sont infaillibles et irréformables par eux-mêmes, et non en vertu d'une adhésion ultérieure de l'Église universelle. Il possède également la prérogative de juridiction plénière ordinaire, immédiate, sur tous les fidèles, tous les pasteurs, toutes les Églises. Son pouvoir coercitif lui permet d'être le régulateur suprême de la discipline ecclésiastique et de contraindre les fidèles à l'obéissance par des peines appropriées. (Brazzola. *op. cit.*, p. 29).

2. Relations qui se manifestaient, par la reconnaissance aux envoyés pontificaux de certaines prérogatives, qu'on aurait certainement refusées aux agents diplomatiques des autres puissances; et par la conclusion d'accords d'un genre particulier — les concordats — n'ayant pas pour objet des questions intéressant l'État pontifical et un autre État, mais de déterminer la condition de l'Église catholique d'un pays de commun accord avec le Saint-Siège.

cette qualité, sans parler de celle de Chef de l'État de l'Église, il entretenait des relations avec les États étrangers »¹. Ainsi le pouvoir temporel ne signifiait pas seulement une sauvegarde pour l'indépendance du Saint-Siège, mais il était en même temps « le moyen pour entretenir aussi ses rapports de nature spirituelle et religieuse avec les différents États ».

Si telle était la tendance dominante avant 1870, il faut croire qu'après cette date, même les États qui l'avaient le plus souvent proclamée, la renièrent, étant donné qu'ils ne cessèrent d'être représentés auprès du Vatican². Représentation rendue nécessaire du fait que le Pape exerçait, comme il exerce, une compétence générale en dernier ressort.

La question est de savoir si la Papauté dépourvue de territoire était restée souveraine, par l'exercice de cette compétence générale en dernier ressort³, comme le disait

1. Voir Anzilotti, p. 143.

2. « Parmi les faits remarquables liés à l'histoire du Saint-Siège dans ce grand aevi spatium, plus grand encore par le rythme puissant et rapide des événements que par le chiffre des années, il en est un qui mérite particulièrement d'être cité à cette occasion et dans ce discours : d'abord à cause de sa très réelle importance et ensuite parce qu'il nous concerne directement.

Je veux dire la présence continuelle du corps diplomatique... Notre présence ici attestait tranquillement, silencieusement, en face de l'univers entier, que les Papes (le problème du territoire à restituer restant debout en vertu de leurs protestations réitérées contre le fait accompli) continuait à être souverains ». Discours prononcé le 9 mars par le Doyen du corps diplomatique Magalhaes de Azereda, ambassadeur du Brésil, à l'occasion de la réception des diplomates accrédités auprès du Saint Siège par Pie XI, venus le féliciter pour la conclusion des accords.

3. Bien qu'il existât déjà des entités souveraines dépourvues de territoire, on a voulu soit expliquer la souveraineté du Pape par le fait qu'il serait resté le Chef de l'État pontifical en droit, ou au moins d'une partie de l'ancien État limité au Vatican, soit lui dénier purement et simplement la qualité de souverain, parce que n'ayant pas en propre un « territoire indépendant ».

La première théorie dans sa variante « Pape souverain de l'ancien État pontifical » a été soutenue par M. Olivart, celui-ci se basait pour démontrer

Guizot dès 1848¹ ou comme le prétendaient Léon XIII et Pie XI². Si le Saint-Siège, qui exerce une compétence spi-

son opinion sur les arguments suivants : défaut de traité entre le Pape et l'Italie, étant donné que la capitulation conclue entre les chefs des deux armées ne peut être considérée comme un traité de paix, que le Pape n'a jamais reconnu le fait accompli et que le Pape a toujours protesté contre l'annexion de son État au Royaume d'Italie, et que donc l'occupation de Rome et de l'ancien État pontifical ne serait qu'une situation de fait, le Pape restant encore souverain.

Après ce qui s'est passé en 1870 et jusqu'en 1929, l'opinion de M. Olivart apparaît insoutenable. Et d'ailleurs, jamais n'est intervenu un traité consacrant la situation nouvelle entre le Gouvernement de l'État qui disparaît par debellatio et l'État vainqueur.

Dans la seconde variante de cette théorie, on considérerait le Pape comme le souverain légitime du Vatican, de ce qui plus tard va constituer la Cité du Vatican. Théorie soutenue en France par M^e Hémart et en Italie surtout par M. Soderini. Leur principal argument était que le Vatican ne fut jamais occupé et que par conséquent le Pape continue d'être son souverain. Mais si l'Italie n'a jamais occupé « la Principauté vaticane » ce serait confondre ce fait matériel avec l'exercice de la souveraineté même, étant donné que le Tribunal et la Cour d'appel de Rome se sont déclarés compétents pour juger une contestation survenue entre l'administration pontificale et un nommé Martinucci.

Bien que Martinucci fut débouté de sa demande, il n'en est pas moins vrai que la justice italienne, par le fait qu'elle se déclarait compétente, reconnaissait par cela même la souveraineté de l'Italie sur le Vatican.

De plus, la Papauté, par ses protestations contre la suppression complète du pouvoir temporel (ce qui résulte aussi du préambule du Traité de Latran) ne fait que confirmer le fait de la disparition totale de l'État de l'Église en 1870.

La théorie opposée, conforme à la réalité dans ses prémisses, arrivait à une conclusion erronée, à savoir que le Pape ne serait pas un souverain, parce qu'il n'a pas de territoire propre ; donc l'Église catholique ne formerait pas un État et le Pape n'aurait pas le caractère d'un souverain, les chefs d'État seuls ayant ce caractère (théorie soutenue par Despagne. *Cours de droit international*, 1894, p. 149. Bompard : *Le Pape, les États et la Conférence de La Haye*. Piédelièvre : *Précis de droit international*).

Doctrines qui ont été faites siennes en 1911 par la Cour de Cassation française ; a encore un défenseur dans la personne de M. Donatti. Pour lui, le Saint-Siège ne peut avoir une personnalité dans le droit international par lui-même, n'étant pas souverain, il le devient seulement après 1929, grâce à l'État de la Cité du Vatican avec lequel il s'identifie. Voir *La Citta del Vaticano, nella teoria generale dello stato*, p. 68.

1. « Ce qui constitue vraiment l'État pontifical, c'est la souveraineté dans l'ordre spirituel. La souveraineté d'un petit territoire n'a pour objet que de garantir l'indépendance et la dignité visible de la souveraineté spirituelle (Thureau-Dangin. *Histoire de la Monarchie de juillet*. t. VII, p. 275, cité par le R. P. de la Brière dans une étude qui va paraître : *La Papauté puissance politique*).

2. Léon XIII, dans son encyclique *Immortale Dei*, dit à ce sujet : « chacun d'eux (pouvoir ecclésiastique et pouvoir séculier) dans son genre est souverain ; chacun d'eux est renfermé dans des limites parfaitement déterminées et tracées en conformité exacte avec sa nature et son principe ; chacun d'eux est donc circonscrit dans une sphère où il peut se mouvoir et agir en vertu des droits qui lui sont propres ».

« Même dans le Concordat, il y a en présence, sinon deux États, très cer-

rituelle sur tous les catholiques, sans dépendre de personne, qui traite d'égal à égal avec les États, est souverain de la même manière que les autres personnes souveraines, malgré la différence de nature de la compétence exercée.

Autrement dit, le problème à résoudre est de savoir si le propre de la souveraineté existe dans la qualité d'exercer une compétence générale en dernier ressort, ou seulement dans l'exercice de certaines attributions, s'il faut mettre l'accent sur la qualité de la compétence ou sur sa nature même.

Le Pape certainement ne serait pas souverain, si le propre de la souveraineté consistait dans l'exercice d'un summum d'attributions immuables. Mais l'étude sommaire de la compétence étatique montre qu'elle évolue non dans sa qualité, mais dans son contenu, que des attributions qui sont aujourd'hui considérées comme essentielles, sans lesquelles on ne peut concevoir même l'État, le droit d'impartir la justice par exemple ¹, ne furent pas toujours de la compétence de celui-ci.

tainement deux souverainetés au vrai sens du mot, c'est-à-dire pleinement parfaites chacune dans son ordre, ordre nécessairement déterminé par sa fin respective, et il est à peine besoin d'ajouter que la vérité objective de cette fin déterminée non moins objectivement est nécessairement l'absolue supériorité de l'Église. Pie XI, dans sa lettre au Cardinal Gasparri du 30 mai 1929.

1. « Tite-Live (XXXIX, 18) raconte que le Sénat, voulant extirper de Rome les Bacchanales, décréta la peine de mort contre ceux qui y avaient pris part. Le décret fut aisément exécuté à l'égard des citoyens. Mais à l'égard des femmes, qui n'étaient pas les moins coupables, une difficulté grave se présentait : les femmes n'étaient pas justiciables de l'État ; la famille seule avait le droit de les juger. Le Sénat respecta de vieux principe et laissa aux maris et aux pères la charge de prononcer contre les femmes la sentence de mort. » (Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, Hachette, p. 102, cité aussi par M. de la Bigne de Villeneuve, *Traité général de l'État*, p. 464.)

« La justice a commencé par y être un procédé purement facultatif et occasionnel. Elle s'est exercée par des arbitres librement choisis par les parties. Puis, quand son usage est devenu plus fréquent, elle a reçu une certaine

Ces attributions rentrèrent bien plus tard dans le domaine de l'État, à la suite d'une évolution qui dura des siècles. Mais ce processus sociologique ne s'est pas accompli d'une manière radicale par la suppression complète et la compétence des entités secondaires en faveur de l'État, leur compétence subsiste avec cette seule différence qu'elle ne s'exerce plus en dernier ressort.

A côté de la compétence générale que possède l'État, coexistent d'autres compétences, mais qui ne sont exercées que sous la sauvegarde et sous le contrôle de l'État ; celle du chef de famille, celle de la commune, de la province, compétences qui jadis s'exerçaient en dernier ressort.

Il n'y a donc pas une différence de nature entre les attributions de l'État et les attributions d'une entité secondaire, elles sont identiques. La différence réside dans le fait que ces attributions, semblables pour les deux organismes politiques, sont exercées en dernier ressort par l'État ¹.

Une fois cette phase atteinte, l'évolution ne fut pas finie, le nombre d'attributions à la charge de l'État continue à varier, certaines attributions qui furent de son domaine

réglementation. Il s'est établi un système coutumier de procédure que la loi est venue ensuite codifier. Des juges permanents ont été institués prêts à fonctionner si les plaideurs voulaient s'adresser à eux. Plus tard, quand la société a été raffermie, elle a réussi à rendre le recours à la justice obligatoire. La liberté primitive de ses membres s'est trouvée alors réduite à la seule exécution des jugements. Enfin, ce dernier vestige de l'ancienne justice privée a fini lui aussi par disparaître : la société s'est chargée elle-même d'exécuter les jugements. » (Politis : *Les nouvelles tendances dans le Droit international*, p. 139.)

1. « Ni l'individu, ni les associations ou groupements secondaires, communes, départements, provinces ou colonies, qui peuvent voir leur compétence précisée ou limitée par l'État, leurs actes annulés ou réformés par un pouvoir supérieur, ne sont donc souverains, seul l'État véritable, l'État complet possède pour ce qui a trait à l'organisation temporelle d'un groupe déterminé ce droit de décision en dernier ressort auquel la création de la S. D. N. n'a pas porté atteinte, seul il peut être dit donc souverain ». Le Fur, préface à l'ouvrage de M. de la Bigne, déjà cité, p. 22.

cessèrent de l'être, ainsi la religion qui, dans l'antiquité était de sa compétence, aujourd'hui ne l'est plus.

De nos jours, nous assistons, du moins en principe, à un « lent glissement », à une diminution des fonctions étatiques exercées en dernier ressort, en faveur d'un organisme extra-étatique : la Société des Nations ¹.

Cette perpétuelle évolution des fonctions exercées par l'État en dernier ressort, du contenu de la puissance étatique, fait voir que la souveraineté ne réside pas dans un ensemble d'attributions immuables, l'État même dépourvu de certaines fonctions essentielles, était souverain. Il faut donc convenir que le propre de la souveraineté ne réside pas dans la nature de l'attribution exercée, mais dans l'exercice d'une compétence générale en dernier ressort. La souveraineté, c'est la qualité d'un pouvoir et non sa nature ².

1. La Société des Nations, outre certaines attributions qu'elle exerce en dernier ressort seulement à l'égard de plusieurs États — un droit de regard en ce qui concerne les États qui subissent le régime minoritaire — et d'autres droits qui lui sont reconnus par le Traité de Versailles : d'après l'article 49, la S. D. N. est la *fidei commissaire* de la Sarre, d'après l'article 102, elle exerce le protectorat sur la Ville libre de Dantzig et enfin elle contrôle les puissances mandataires. Mais si ces attributions ne sont pas exercées à l'égard de tous ses membres et qui peuvent même disparaître avec le temps (voir la communication faite à l'Académie des Sciences morales et politiques du 14 mai 1927 par le R. P. de la Brière), elle exerce aussi, « mais d'une façon générale par toutes les mesures propres à assurer efficacement la paix des nations (art. 10 et 11 du Pacte), par la médiation obligatoire à défaut d'arbitrage (art. 13 à 15), par le droit de trancher en dernier ressort les conflits de compétence entre elle et les États (art. 13, 38), encore par le droit, en cas de menace de guerre, d'imposer aux États non membres, en vue du maintien de la paix, les mêmes obligations qu'à ses membres (art. 17), par le droit enfin de prendre en certains cas — non seulement les questions de procédure, mais aussi des questions très importantes, comme l'admission de nouveaux membres et la révision du Pacte — des décisions à une majorité simple ou renforcée qui s'imposeront aux États faisant partie de la minorité, à raison donc de tous ces droits de la Société des Nations et de quelques autres encore ». Le Fur : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 60.

2. La souveraineté « n'est qu'une qualité du pouvoir qui n'appartient à

Or, comme la compétence exercée par le Saint-Siège est une compétence générale en dernier ressort, il faut en conclure que le Pape est souverain ¹.

En effet, dans l'ordre spirituel, de l'avis général, le Pape exerce une autorité spirituelle en dernier ressort sur les fidèles de l'Église catholique. Elle déborde les territoires des États (territoire qui, d'ailleurs n'est qu'un élément négatif, en limitant la compétence des États) pour s'étendre à l'univers entier.

Cette autorité spirituelle qui a trait à la morale et au dogme, à la religion en un mot, diffère seulement par le but de celle de l'État, toutes les deux s'exerçant en dernier ressort et se faisant obéir par des sanctions.

Le but essentiellement spirituel du Saint-Siège ne peut changer la qualité de son autorité.

Du fait que le Pape est souverain, qu'il exerce une autorité souveraine sur les fidèles de l'Église catholique, il résulte qu'un catholique est soumis à deux souverainetés qui s'y exercent conjointement, celle du Saint-Siège et celle de l'État auquel il appartient ². « Le terme qui désigne

personne, ni avant ni après ni pendant la formation des sociétés, pas plus que la blancheur n'appartient à l'objet blanc, pas plus que l'honnêteté n'appartient à l'homme honnête ; elle se surajoute au pouvoir une fois constitué pour caractériser celui qui est le plus élevé, et non autre chose ». Le Fur, préface déjà citée, p. 15.

1. Les États ont toujours reconnu la souveraineté du Pontife romain, ce qui résulte du fait qu'ils ont toujours accrédité des représentants auprès du Saint-Siège et qu'ils ont traité avec le Pape en le considérant comme le Chef incontesté des catholiques. Il ne faut pas oublier que le Pape a été chargé de régler les différends survenus entre plusieurs États (la médiation de Léon XIII entre l'Allemagne et l'Espagne au sujet des îles Caroline en 1885 et l'arbitrage sud-américain de Pie X de 1905 à 1910).

2. Étant donné la nature de la compétence du Saint-Siège, la religion, qui n'est plus du domaine de l'État, s'exerçant sur un plan différent de celui de la compétence étatique, on ne peut dire que ce fait va à l'encontre de la théorie : souveraineté une et indivisible dans le cadre du même État.

exactement le rapport juridique entre ces deux puissances co-souveraines, c'est le condominium »¹. Cette situation juridique est si évidente qu'elle s'impose même aux juristes fascistes si imbus de l'idée de la toute puissance de l'État, tel M. Rocco² dans son discours du 14 mai 1929, déclare en propres termes : « La *co-existence* de la souveraineté spirituelle de l'Église et de la souveraineté territoriale et politique de l'État rend nécessaire l'accord entre ces deux puissances ».

Il va de soi qu'entre ces deux entités souveraines, le Saint-Siège et l'État, qui exercent leur souveraineté sur les mêmes personnes, des rapports s'établissent qui doivent, soit déterminer leurs sphères de compétence — par les concordats — soit assurer leurs bonnes relations — par les nonces.

« Le Concordat est l'acte d'entente par lequel les deux puissances ecclésiastique et civile définissent le statut légal des hommes et des choses de la religion catholique, en un temps et dans un pays donnés³.

L'État par cet acte s'engage à respecter la hiérarchie de l'Église, à ne pas entraver son bon fonctionnement, à laisser librement communiquer le Saint-Siège avec les

1. Le Bras « Nature permanente et aspects nouveaux de la souveraineté du Saint-Siège ». *Revue de droit international*, t. VII, 1931, p. 289.

2. Ce n'est pas l'avis de M. Mussolini : « Ces deux souverainetés [du Saint-Siège et de l'État] n'existent pas ; elles ne coexistent pas... Mais, dans l'État, l'Église n'est pas souveraine et même elle n'est pas libre. Elle n'est pas souveraine car ce serait contradictoire ; et elle n'est pas libre parce que, dans ses institutions et dans ses hommes, elle est soumise aux lois générales de l'État et, en outre, aux dispositions spéciales du Concordat. » Néanmoins, même M. Mussolini reconnaît que le Concordat qui a été élaboré de commun accord avec le Saint-Siège doit être respecté.

3. P. Dudon. Article Concordat du dictionnaire apologétique de la foi catholique (Beauchesne).

Évêques et les fidèles ; le Saint-Siège à son tour s'oblige à faire respecter par le clergé le Gouvernement établi et à nommer des évêques qui ne lui déplaisent pas. On trouve dans certains Concordats des clauses qui règlent la condition des associations catholiques, la propriété de l'Église, le mariage et beaucoup d'autres questions qui s'y rapportent.

Le premier après 1870 fut conclu par le Guatemala qui fut suivi par ceux de Colombie de 1887 et de 1897, de l'Espagne 1904, de Belgique 1906, enfin du Concordat serbe de 1914, le dernier avant la guerre. Aujourd'hui, la plupart des pays représentés au Vatican sont des États concordataires.

Le Pape étant souverain, on comprend que l'affirmation selon laquelle les concordats relèvent du droit public interne, va à l'encontre de l'évidence.

En effet, les concordats ne sont pas des actes publics relevant du droit interne, mais des accords intervenus entre « deux souverainetés dans le plein sens du mot ».

Ils ne peuvent donc pas être librement modifiés ou annulés par des lois soit ordinaires soit constitutionnelles de l'État concordataire. Tout changement doit être fait de commun accord avec l'autre partie, avec le Saint-Siège. Par leur objet, les concordats, nous croyons, se rapprochent des traités des minorités. Les deux actes tendent à faire reconnaître par un État à une partie de ses ressortissants certains droits. Sans doute ce rapprochement est imparfait, car des différences nombreuses peuvent être signalées. Par le régime concordataire, le

Saint-Siège se voit reconnaître formellement certains droits sur l'Église catholique de ce pays, mais par contre, l'État concordataire collabore, en quelque sorte, avec le Saint-Siège au bon fonctionnement de l'Église.

D'ailleurs, le Concordat peut être modifié par les contractants. Tandis que par les traités des minorités, la situation entre l'État qui subit ce régime et la Société des Nations qui doit veiller au respect desdits traités est nettement défavorable à cet État.

De même, la modification de ces Traités est si compliquée qu'il y a lieu de se demander si vraiment la clause *rebus sic stantibus* y est comprise.

En tout cas, jusqu'à présent les traités des minorités et les concordats sont les seuls actes qui ne relèvent pas du droit public interne et par lesquels un État s'oblige à reconnaître certains droits à ses ressortissants ¹.

Si les concordats délimitent les deux sphères d'attribution de ces deux puissances, ce sont les nonces « représentants ordinaires et permanents du Pape, accrédités auprès des chefs des États, qui ont pour but de sauvegarder les intérêts du Saint-Siège » ².

Les nonces, qui deviennent permanents depuis le xvi^e siècle, bénéficient des mêmes prérogatives que jadis les légats.

En effet, depuis le xiv^e siècle, depuis Jean XXII, le rôle des légats est parfaitement défini. « ... qui vices ipsius supplendo, errata corrigant, aspero in plano convertant

1. Il va de soi que dans un État concordataire et qui subit en même temps le régime minoritaire, la liberté et les prérogatives du culte catholique sont deux fois sauvegardés.

2. Voir The Catholic Encyclopedia.

et commissis silei populis incrementa ministrent »¹.

Dès le XIV^e siècle, les légats du Pape devaient veiller à l'administration de l'Église de leur province, ayant presque les mêmes droits que le Pape lui-même.

Pour nous convaincre, il suffit de lire le premier paragraphe du canon 267².

Les nonces sont les intermédiaires entre le Saint-Siège et les Gouvernements, en même temps ils ont le pouvoir de veiller au bon fonctionnement de l'Église catholique, de l'administrer et de trancher certains différends.

En Espagne, la compétence du nonce s'étend même aux laïques. Il y a un tribunal qui juge sous sa présidence tous les litiges qui ont rapport au mariage. La compétence du nonce paraît tout à fait extraordinaire si nous le comparons à un autre agent diplomatique, mais il ne faut jamais oublier qu'il représente le Chef de l'Église catholique et non un souverain temporel.

On peut être d'accord avec M. Bompard et dire que les nonces ne sont pas des agents diplomatiques, mais non pour le même motif. Pour M. Bompard, les nonces n'ont pas ce caractère parce que le Pape ne serait pas souverain, tandis que pour nous, le nonce n'est pas un véritable agent diplomatique parce qu'il a le droit et le devoir de pourvoir

1. Citation faite par Vergnes de l'Extravagante Super Gentes et Extrav. I. I. t. I dans la condition internationale de la Papauté », thèse, Toulouse, 1905.

2. « Legati qui mittuntur cun titula Nuntii aut interuntii :

I. — Fovent, secundum normas a sancta saede exceptas, relationes inter sedan apostolicam et civilia gubernia apud quae legatione stabili : funguntur.

II. — In territoria sibi assignato advigilare debent in ecclesiarum statum et Romanum Pontificem deodem certiore reddere.

III. — Praeter has duas ordinarias protestates, alias plemunque facultates obtinent quae tomen sunt omnes delegatæ. »

au bon fonctionnement de l'Église où il est accrédité, ce qui fait dire à M. Tostain que le nonce est un fonctionnaire international ¹. Je ne partage pas son point de vue, étant donné qu'un fonctionnaire international « est tout individu chargé par les représentants de plusieurs États ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des États en question ².

Le nonce n'est pas chargé par « les représentants de plusieurs États ou par un organisme agissant en leur nom ». Il est chargé par le Saint-Siège qui n'est pas un État, à plus forte raison il n'est pas un organisme créé par plusieurs États. De même, le nonce n'exerce pas sa fonction dans l'intérêt de plusieurs États, mais dans l'intérêt du Saint-Siège. Le nonce est le fonctionnaire du Saint-Siège, personne souveraine qui n'est pas un État et qui ne trouve pas place dans le droit international, droit des États par excellence, mais dans un droit à part, le droit inter-souverain.

1. « C'est un fonctionnaire international nommé par un organisme considéré comme personne du droit international, sous son contrôle et pour son compte, mais en utilisant comme vêtement juridique et le droit de légation ». Voir *Le traité politique de Latran et la personnalité en droit international public. Thèse*, Paris, 1930.

2. « La condition juridique des fonctionnaires internationaux ». M^{lle} Basdevant, p. 53, *thèse*, Paris, 1930.

CHAPITRE III

LES PERSONNES ET LE ROLE DU DROIT INTER-SOUVERAIN

« Dire qu'il n'y a pas de pouvoir souverain où il n'y a pas d'État, c'est commettre la même faute que de dire qu'il n'y a point de droit où il n'y a point de loi », affirme M. de Taube, ancien professeur à Saint-Pétersbourg ¹.

Pour lui, le Saint-Siège n'est pas unique dans son genre, comme le considèrent la plupart des auteurs.

Certaines entités autres que les États présentent des caractères identiques à ceux que nous avons analysés dans le Saint-Siège : apparition indépendante de la volonté des États, activité qui se meut dans un plan extra-étatique, personne souveraine sans être un État.

Dans cette catégorie trouvent place, à part le Saint-Siège, plusieurs entités, et des plus hétérogènes : les tribus nomades qui ne reconnaissent pas un pouvoir au-dessus de la volonté de leur chef, les belligérants, le Dalaï Lama et enfin l'ordre souverain de Malte ².

1. M. de Taube. « La situation actuelle de la Papauté et l'idée d'un droit entre les pouvoirs » (jus inter protestatis) dans *Archiv für Rechts und Wirtschafts-philosophie*, pp. 360 et 510, 1907-1908.

2. M. Sidarou laisse entendre que le patriarche de Constantinople serait une personne souveraine (voir « Des patriarchats. Les patriarchats dans l'Empire ottoman et spécialement en Égypte ». *Thèse*, Paris, 1906).

Il semble qu'il est plus juste de dire que le patriarche était souverain

On trouve donc dans l'énumération de M. de Taube deux pouvoirs (pour employer la terminologie de cet auteur) essentiellement temporels et trois spirituels : le Saint-Siège, le Dalaï lama et l'Ordre de Malte.

Or, contrairement à ce que croit l'immense majorité des auteurs, les rapports de ces entités si différentes des États par leur manière d'apparaître dans la vie sociale, leur structure, leur activité ne doivent pas être régis par le droit international, droit par excellence étatique, dit M. Taube, mais par un droit à part, le droit entre les pouvoirs (*jus inter potestatis*). Droit qui aurait la même base que tout autre droit : l'autolimitation réciproque des volontés, et qui aurait comme sujets toutes les personnes souveraines autres que les États, ou les créations étatiques ¹.

En faisant abstraction du fondement assigné au droit dans cette doctrine, il reste néanmoins l'idée d'un droit entre les pouvoirs. Conception juste à mon avis, les manifestations de ces personnes étant entièrement différentes de celles des États, même si la forme est semblable, la nature en est dissemblable. Qu'on se souvienne du cas concernant les nonces et les concordats.

quand son autorité s'exerçait dans tout l'Orient orthodoxe en Russie comme dans l'Empire Byzantin, partout où il y avait des orthodoxes. Aujourd'hui quand tant d'Églises orthodoxes se sont séparées et sont complètement indépendantes de l'autorité patriarcale, quand le patriarche de Constantinople était devenu plutôt le chef spirituel des sujets ottomans de religion chrétienne orthodoxe avant la guerre, et quand aujourd'hui il est dans l'impossibilité d'exercer son autorité même dans la République Turque, il est certain qu'il a cessé d'être souverain.

Il y a peu de chances que cette situation change. Dans aucune Église orthodoxe ne se fait jour une tendance vers l'unité, contrairement à ce que pense M. Jarrige (voir, déjà cité, p. 5).

1. Dans le sens contraire, Anzilotti, voir l'ouvrage déjà cité, p. 143.

On pourrait concevoir le droit inter-souverain comme une branche du droit des gens, droit qui régit les rapports des entités souveraines étatiques et extra-étatiques, le droit international étant une autre branche qui réglemente les rapports inter-étatiques.

Mais si la nécessité d'un droit inter-souverain est certaine, il est douteux qu'on puisse considérer toutes les entités précitées comme les personnes de ce nouveau droit. Il y en a qui ne l'ont jamais été, ou qui ont cessé de l'être.

Les tribus et les belligérants par leur but, leur structure, leur apparition même ne peuvent pas être considérés comme les personnes du droit inter-souverain.

Les tribus nomades actuelles ou les peuplades barbares qui envahirent l'Empire romain, ne sont que des États en devenir ¹. Si une condition favorable se présente, la tribu, la peuplade devient sédentaire et elle est susceptible de se transformer en un véritable État. Presque toutes les peuplades barbares suivent cette évolution. Avant même que la peuplade devienne sédentaire, on ne peut la considérer comme un pouvoir, sa souveraineté ne s'exerce pas dans un cadre extra-étatique, elle est toujours exercée sur les personnes qui se trouvent à un moment donné sur un territoire délimité. Les tribus, donc relèvent du domaine du droit international et non du jus inter potestatis.

La situation des belligérants est pareille. Leur but, leur structure calquée sur celle de l'État, leur apparition —

1. « Les tribus barbares, dont les invasions ont entraîné la ruine de l'Empire romain, constituaient des États, car, malgré leurs déplacements, là où une de ces tribus avait planté ses tentes à un moment donné, elle était toute puissante et l'armée qui formait ses membres assurait à son chef cette indépendance qui est nécessaire à tout souverain ». Jules Valéry. *La Nationalité Vaticane*, dans la *Revue de Droit international privé*. 1934, p. 7.

c'est l'État qui est leur cause indirecte — les font rentrer dans la compétence du droit international.

Si les « pouvoirs » temporels cités par M. de Taube ne sont pas du ressort du jus inter potestatis, on ne peut en dire autant de Dalaï Lama, chef d'une confession bouddhiste, il étend sa compétence à tous ses fidèles quel que soit l'État dont ils sont les ressortissants ¹. L'analogie qui existe entre le Chef du catholicisme et celui du lamaysme s'agrandit si on pense que le Thibet constitue en quelque sorte le domaine temporel du Dalaï-Lama.

Quoi qu'il exerce une compétence en dernier ressort sur plusieurs dizaines de millions de lamaystes répandus dans la Chine occidentale, la Mongolie, et dans le Bouthan les relations officielles avec ces États sont entretenues plutôt par le souverain du Thibet, que par le Dalaï-Lama.

Il ne conclut pas de concordats, comme il n'envoie pas de représentants dans les pays où il exerce une autorité spirituelle et aucun de ces pays n'accrédite des ambassadeurs auprès de sa personne.

Il n'empêche qu'il exerce une compétence en dernier ressort, et qu'il pourrait constituer un pouvoir dans le sens de M. de Taube.

L'évolution suivie par l'Ordre souverain de Malte a des points communs apparemment avec celle de la Papauté.

1. La clause suivante d'une convention anglo-russe du 31 août 1907, relative au Thibet, rappelle une disposition qu'on trouve dans tous les concordats actuels :

« Il est bien entendu que les bouddhistes tant sujets britanniques que russes, peuvent entrer en relations directes sur le terrain strictement religieux avec le Dalaï Lama et les autres représentants du bouddhisme au Thibet. »

Disposition qui reconnaît la souveraineté spirituelle du Dalaï Lama.

Souverain temporel de l'île de Rhodes et ensuite de Malte, il fut dépossédé de cette dernière en 1798 par Bonaparte. Depuis lors, l'ordre n'a plus de territoire en pleine souveraineté. Néanmoins, il continua, comme il continue encore à se faire représenter auprès des diverses puissances¹. Ce qui pourrait faire croire que le Grand-Maître de l'Ordre serait souverain et que, en cette qualité, il se ferait représenter auprès de ces puissances. L'explication est autre. L'ordre a toujours eu de grandes propriétés. Une fois dépossédé de Malte, ces propriétés lui restèrent et il sut en faire le même usage humanitaire comme auparavant. C'est par égard pour une institution qui a rendu tant de services au monde, que ses délégués jouissent de la qualité d'agents diplomatiques. C'est une survivance qui s'explique seulement par la tradition. Le Grand-Maître n'exerce pas une compétence générale en dernier ressort sur des personnes, il exerce un droit de propriété. Et d'ailleurs, il serait difficile de concevoir le genre de souveraineté exercée par le Grand-Maître. Certainement ce n'est pas une souveraineté, car l'autorité exercée par le Grand-Maître ne peut être assimilée à une véritable souveraineté, soit étatique, soit spirituelle.

De toutes les entités considérées par M. de Taube comme souveraines, et qui ne sont pas nombreuses, il reste le Saint-Siège et le Dalaï-Lama. Peut-être pourrait-on croire qu'il serait superflu de créer une catégorie à part pour ces deux personnes souveraines extra-étatique. Mais étant donné leur importance, la nature différente de leurs rap-

1. L'ordre se fait représenter auprès le Saint-Siège, la France, l'Autriche, la Tchéco-Slovaquie et la Hongrie.

ports, il nous apparaît nécessaire de leur assigner une catégorie à part ¹.

Le Saint-Siège, personne souveraine, même dépourvu de la possession d'un territoire en a nécessairement besoin d'un pour rendre visible et effective son indépendance, pour être à l'abri de toute influence terrestre.

C'est là qu'il faut chercher la genèse de la Cité du Vatican.

1. Il n'est pas impossible que leur nombre augmente : à l'heure actuelle, beaucoup d'associations qui se meuvent dans un cadre extra-étatique tirent leur origine de l'initiative privée et certaines furent même fondées à l'encontre des États. Il est difficile de savoir maintenant si ces associations pourront, avec le temps, imposer leur volonté à leurs membres, avoir une compétence en dernier ressort dans un domaine quelconque et traiter d'égal à égal avec les autres personnes souveraines.

Une de ces associations est l'émanation d'éléments avec lesquels l'État doit compter aujourd'hui, nous voulons parler de la Fédération syndicale internationale d'Amsterdam qui n'exerce, toutefois, aucune compétence en dernier ressort. C'est un organisme de fait, bien que M. Scelle pense le contraire. Il n'est pas impossible que, dans un avenir moins lointain que nous le pensons, elle arrive à imposer sa volonté aux syndicats de divers États.

CHAPITRE IV

LES ACCORDS DU LATRAN

Entre le Saint-Siège et le Royaume d'Italie, tous deux personnes du droit des gens, interviennent les accords du 11 février 1929 qui doivent mettre fin « définitivement et irrévocablement » à la question romaine, d'après l'article 26 du Traité ¹.

Ces accords, résultat de trois années de négociations, constituent la synthèse de ces « mille projets » dont parlait M. Mussolini et qui devraient établir la paix entre ces deux puissances.

D'après les moyens qu'on a préconisés pour mettre fin au « dissidio », d'une part, l'internationalisation de la loi des garanties, et, d'autre part, l'attribution au Saint-Siège d'un territoire qui aurait les proportions d'une enclave dans la ville de Rome, on peut classer les projets sérieux en deux catégories ².

1. Ce n'est pas l'avis de M. Bucaille (Les accords de Latran, p. 29). Pour lui, « le Traité du Latran » n'est pas une fin, mais seulement un chapitre d'une longue histoire qui ne se terminera qu'avec celle du monde ». Possibilité qui est envisagée de même par M. Le Fur, dans *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 118. La dénonciation des accords n'est pas une simple hypothèse parce que, si l'on tire les dernières conséquences de la solidarité voulue du Traité et du Concordat, elle pourra s'accomplir plus tôt qu'on ne le pense. Fait qui évidemment n'aura aucune influence sur la souveraineté spirituelle exercée par le Saint-Siège.

2. La première était encore recommandée en 1913 par M^{re} Rossi et le comte

De ces deux solutions, ce sera la solution territoriale qui l'emportera, comme on le sait, et c'est celle qui est la plus proche de la conception romaine, mais cette solution ne fut pas trouvée au premier abord.

Cent ans de polémiques, de discussions et même de lutte ouverte, conduisirent aux accords de Latran.

L'esprit libéral du siècle précédent, c'est-à-dire nettement anticlérical, qui anima tous les grands patriotes qui rêvaient d'une grande Italie, envenima cette question même avant qu'elle ne fût tout à fait ouverte. Tendance qui ne changea pas avec la prise de Rome, mais qui se développa par la suite et qui paraissait avoir comme but essentiel l'anéantissement du Saint-Siège ¹.

L'apaisement fut long à venir.

C'est seulement sous Pie X que les lois anticléricales ne furent plus appliquées dans toute leur rigueur, et c'est toujours sous Pie X que les catholiques, pour la pre-

de la Torre, Président de l'Union populaire. Quant à la seconde, elle était déjà contenue en germe dans les brochures du Conseiller d'Etat de Napoléon III, La Guerronière. Solution acceptée par le Cabinet Lanza avant la prise de Rome. Elle fut suggérée bien des fois après comme le meilleur *modus vivendi*. Notamment par Anatole Leroy-Baulieu : « La manière la plus simple de trancher la question pontificale, de couper court à toute difficulté avec la Papauté eût été, croyons-nous, de reconnaître en droit cette sorte de petite souveraineté autonome que la Loi des garanties laisse subsister en fait. » (*Le Vatican et le Quirinal*, dans la Revue des Deux Mondes, t. LXIX, p. 772). En 1889, elle avait un partisan décidé dans la personne de M^{sr} Bonomelli. « Le royaume ne gagnera rien par l'adjonction de quelques mètres carrés, mais il gagnera l'estime de tout le monde en y renonçant », argumentait en 1905 M. Luigi Arnaldo Vassallo. Dans sa conception, l'Etat pontifical aurait dû être bien plus grand que la Cité du Vatican et il aurait dû être pourvu d'un débouché à la mer (cité par Williamson, *The treaty of the Lateran*, p. 24).

En pleine guerre, cette solution fut reprise par MM. Bachem et Erzberger. Par les ressemblances que le projet Erzberger présente avec le texte auquel on s'est arrêté en 1929, surtout en ce qui concerne la nationalité vaticane, il est possible que l'on se soit inspiré de ce projet (voir les annexes).

Les pourparlers de 1919 qui eurent lieu entre M^{sr} Cerreti et M. Orlando ont eu en vue la même assiette territoriale.

1. Voir Rocco, déjà cité *L'Europe Nouvelle*, 1929, p. 909, Pertinax *idem*, pp. 94 et 105 et Bucaille *ibid*, page 53.

mière fois, purent voter dans certaines circonscriptions.

Ce fut la grande guerre qui précipita ce lent travail de conciliation.

Le fait que le Saint-Siège est resté au-dessus de la mêlée et qu'aux propositions allemandes de résurrection du pouvoir temporel il a répondu qu'il attend seulement du sentiment de justice du peuple italien la réglementation de cette situation ¹, l'imperfection de la loi des garanties qui était évidente, même pour ceux qui prônaient sa vertu, la participation totale des catholiques italiens à la vie politique, depuis Benoît XV, tout créait une ambiance favorable à la conciliation. A cette ambiance sont dûs, en partie, les pourparlers de 1919, dont on connaît le sort.

La reprise des relations entre la France et le Saint-Siège en 1920, rendit plus visible encore l'isolement de l'Italie vis-à-vis du Vatican. Ce qui amena en Italie un certain malaise et qui détermina une discussion publique des diverses modalités susceptibles de résoudre la question romaine.

Le ministère Facta (le dernier avant l'avènement du fascisme) se borna à publier dans un livre vert tous les articles et les études qui avaient pour objet le « dissidio ».

La même année, le 21 juin, M. Mussolini prononça son discours conseillant une prompte réconciliation ².

1. « Sa Sainteté, par respect pour la neutralité, n'entend point créer d'embarras au Gouvernement; elle met sa confiance en Dieu. Elle attend le règlement de sa situation, non des armes étrangères, mais du triomphe de ces sentiments de justice qui, je l'espère, se répandront toujours parmi le peuple italien conformément à son véritable intérêt ». Déclaration faite par le Cardinal secrétaire d'État Gasparri, le 29 juin 1915, au *Journal Corriere della Serra*.

2. « J'affirme que la tradition latine et impériale de Rome est représentée aujourd'hui par le catholicisme. Si, comme le disait Mommsen, il y a vingt-

Une fois premier ministre, et par la suite premier ministre et chef du gouvernement du royaume, M. Mussolini donna un rythme plus accéléré à la politique d'apaisement commencée par ses prédécesseurs : le Code pénal fut réformé, les crucifix furent remis en place dans les tribunaux et dans les écoles, les processions furent rétablies, certains groupements anticléricaux dissous de force et une année avant l'ouverture des pourparlers, en 1925, « l'année sainte », comme la fête de Saint-François d'Assises, furent officiellement célébrées.

C'est dans le même esprit qu'une commission pour la réforme de la législation ecclésiastique fut créée par M. Rocco, garde des sceaux, commission qui força le Saint-Siège à prendre une attitude. Le 18 février 1926, Pie XI (qui depuis son avènement au Pontificat s'était montré favorable à la conciliation), par une lettre publique adressée au Cardinal Gasparri, déclarait que les rapports de l'Église et de l'État ne peuvent être réglés que par un Concordat, concordat qui conditionnait la résolution de la question romaine.

Six mois après (au mois d'août) eurent lieu les premières prises de contact entre les plénipotentiaires du Saint-Siège et de l'Italie, qui étaient respectivement l'avocat consistorial Pacelli et le Conseiller d'État et Professeur Barone.

Dans cette première période de négociations, le Saint-Siège fait connaître à l'Italie les conditions qui auraient pu servir de base à une entente. Il demande que lui soit

cinq ou trente ans, on ne peut rester à Rome sans une idée universelle je pense et j'affirme que l'unique idée universelle qui existe aujourd'hui à Rome, c'est celle qui rayonne du Vatican... Si le Vatican renonce définitivement à ses rêves de pouvoir temporel, et je crois qu'il est déjà sur cette voie, l'Italie profane ou laïque devrait fournir au Vatican les secours matériels, les facilités matérielles pour les écoles, les églises, les hôpitaux... »

accordé premièrement un petit territoire « à l'exclusive propriété et sous sa juridiction, comme il sied à une souveraineté véritable et, en toute circonstance, inviolable ¹ », et que lui soit aussi reconnu par les puissances le nouveau statut politique et territorial ², le soin d'assurer cette reconnaissance incombe au gouvernement italien, au moins en ce qui concerne les puissances européennes, avec lesquelles le Saint-Siège et l'Italie sont en relations diplomatiques, avant l'ouverture des tractations officielles ³. Le Traité politique doit être accompagné d'un Concordat.

Ces conditions feront l'objet des accords de 1929, signés trente mois après l'ouverture des tractations, lenteur qui n'est pas due uniquement à la difficulté du sujet et la clause de ad. referendum, mais aussi à certaines manifestations de la politique fasciste : ne fût-ce que la dissolution des boys-scouts catholiques, manifestations qui rendaient bien lourde la tâche des plénipotentiaires ⁴.

1. Le Saint-Siège (d'après M. Mussolini) aurait demandé, outre le Vatican, en toute souveraineté et propriété, la villa Doria Pamphili et le territoire intermédiaire en pleine propriété seulement, pour y établir les légations et les ambassades. Au cours des tractations, le Saint-Siège y renonça comme il renonça le 10 février 1929, à la veille de la signature des accords, au palais du Saint-Office, qui aurait dû faire partie de la Cité du Vatican.

2. Reconnaissance, mais non garantie.

3. Reconnaissance qui ne fut pas demandée par l'Italie. Néanmoins, les puissances, à la suite de la notification qui leur a été faite, quatre jours avant la conclusion des accords par le Cardinal Gasparri, reconnurent le nouveau statut juridique de la Papauté. Ce qui résulte des actes émanant de certains chefs d'Etat (voir *Osservatore Romano* du 13 et 15 février 1929) du fait que les Puissances continuèrent à être représentées au Vatican et que les représentants diplomatiques auprès du Saint-Siège ont félicité le Saint-Père, le 9 mars, pour la conclusion des accords.

Le R. P. de la Brière croit que l'audience collective du Corps diplomatique constitue une garantie exceptionnelle d'authenticité et de publicité (voir P. de la Brière. La condition juridique de la Cité du Vatican. *Recueil des cours de La Haye*, 1930, p. 158).

4. On ne saura qu'en 1934, la marche exacte des tractations quand le dossier sera publié.

Si en 1927 (l'année de la dissolution des boys-scouts catholiques), les tractations n'avancèrent pas, d'après les dires mêmes de M. Mussolini, car on s'est borné aux prises de contact, en 1928 elles progressèrent bien plus vite, de sorte que la phase des tractations officieuses prend fin. MM. Pacelli et Barone reçoivent pleins pouvoirs le 22 novembre par le pape, et le 25 par le Roi d'Italie.

Les événements se précipitèrent après la mort de M. Barone, remplacé par M. Mussolini, de manière que le Secrétaire d'État Cardinal Gasparri put annoncer aux représentants diplomatiques accrédités auprès du Saint-Siège, le 7 février 1929, l'imminente conclusion des accords avec l'Italie.

Ces accords furent signés le 11 février 1929, au palais Saint-Jean de Latran par le Cardinal Gasparri et par M. Mussolini.

Le Traité politique, ses quatre annexes¹ et le Concordat devaient être ratifiés dans un délai qui ne dépassera pas quatre mois à compter de la signature. Ce délai ne fut pas marqué seulement par les discours² dans lesquels on

1. Les quatre annexes sont : le plan de l'État de la Cité du Vatican, plan des immeubles avec privilège d'exterritorialité, et avec exemption d'expropriation et d'impôt, plan des immeubles exempts d'expropriation et d'impôt, et enfin la Convention financière. Par cette convention, l'Italie s'engage à verser au Saint-Siège, lors de l'échange des ratifications du traité, la somme de 750 millions de lires italiennes, et à lui remettre en même temps du « consolidé » italien 5 p. 100 au porteur (avec le coupon de l'échéance du 30 juin prochain) pour la valeur nominale de un milliard de lires italiennes. Le Traité, ses annexes et le Concordat sont rédigés en italien.

2. Le 20 avril, la 28^e législature du Parlement italien était ouverte par un discours du Roi annonçant aux Chambres qu'elles auraient à se prononcer sur trois projets de lois fondamentaux en vue de l'exécution du Concordat. A ce discours, des réponses furent faites, par la Chambre le 1^{er} mai et par le Sénat le 7 mai 1929. Le 29 avril, le Conseiller Ministre approuva les projets des lois dont il vient d'être question. Ceux-ci furent publiés le 1^{er} mai. La discussion au Parlement commença pour la Chambre le 10 mai 1929. Cette discussion occupa quatre séances et se termina par un vote presque unanime de la

parlait de « l'homme providentiel », mais aussi du discours du 14 mai et de la lettre du Pape du 30 mai, qui ne sont qu'autant de mises au point aux allégations faites par M. Mussolini, dans son grand discours du 13 mai sur la soumission de l'Église à l'État, le rapport du traité et du Concordat, l'éducation des enfants qui doit échoir uniquement à l'État et sur les origines du christianisme.

Finalement, après le discours du 25 mai au Sénat, qui pouvait être considéré comme une rétractation de la part du Duce, les accords furent ratifiés le 7 juin, non sans avoir ajouté dans le procès-verbal de ratification l'obligation des parties contractantes de respecter dans la lettre et dans l'esprit le Traité et le Concordat.

Le Traité du Latran ¹ placé sous l'invocation de la Sainte-Trinité, débute par un préambule qui indique sa raison d'être : mettre fin à la question romaine « en assurant au Saint-Siège de façon stable une situation de fait et de droit qui lui garantisse l'absolue indépendance pour l'accomplissement de sa haute mission dans le monde ».

Le moyen envisagé pour arriver à cette fin, de manière que le Saint-Siège lui-même puisse déclarer « réglée d'une façon définitive et irrévocable la question romaine » : c'est la constitution de la Cité du Vatican, qui lui est reconnue en pleine propriété et l'exclusive puissance de juridiction.

Les dispositions contenues dans les 27 articles qui suivent

Chambre le 13 (357 pour et 2 contre). Trois séances seulement leur furent accordées au Sénat et les projets soumis furent approuvés par un vote de 346 pour et de 6 contre.

Le 25 mai, les lois avaient été sanctionnées par le Roi, elles paraissaient à la *Gazetta Ufficiale* des 5 et 8 juin 1929.

1. J'ai utilisé la traduction du Traité donnée par *L'Europe Nouvelle* du 29 juin 1929.

le préambule peuvent être réparties en trois catégories ; suivant l'objet auquel elles se rapportent : l'Église d'Italie, le Saint-Siège — personnification de l'Église universelle — la Cité du Vatican, moyen pour rendre indépendant de toute sujétion terrestre le Souverain Pontife.

Dans la première catégorie ne rentrent que deux dispositions : celle de l'article premier et de l'article 23, alinéa 2.

Le principe inscrit dans le premier article « la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion d'État » est une indication précieuse des désirs du Saint-Siège de traiter avec une Italie catholique et non athée ou indifférente.

Le Concordat constitue son développement nécessaire en établissant une collaboration systématique entre l'Église et l'État.

En ce qui concerne l'autre disposition de l'alinéa 2, de l'article 23, elle signifie un notable progrès vis-à-vis de l'article 17 de la Loi des garanties qui « n'accorde, ni reconnaît aucune exécution par force publique des actes des autorités ecclésiastiques », or aujourd'hui leur reconnaissance en Italie est assurée.

A part la reconstitution du pouvoir temporel des Papes « sous des modalités particulières » il est bien entendu que la plus importante innovation du Traité du Latran, c'est la reconnaissance par l'Italie du Saint-Siège comme une personne souveraine. Acte qui jusqu'en 1929 ne s'était jamais produit et qui certainement ne peut avoir que le caractère d'une reconnaissance déclarative de la part de l'Italie ¹.

1. On peut dire que du moment que l'Italie a entamé les pourparlers avec

Tous les autres articles, qui tendent à assurer une complète liberté d'action de la personne souveraine qu'est le Saint-Siège, trouvent leurs correspondants dans la Loi des garanties, avec cette différence qu'ils n'ont pas le caractère des privilèges octroyés par l'Italie, mais de droits stipulés d'un commun accord par les deux parties et qui rendent la situation de la Papauté bien plus favorable.

Ainsi l'article 8 qui dispose que les crimes et délits commis contre le Pape en Italie, sont assimilés à ceux commis contre le Roi, n'est que la réunion et la précision du premier et du second article de la Loi des garanties.

Les fonctionnaires, soit laïques, soit ecclésiastiques, du Saint-Siège, ainsi que « les dignitaires de l'Église et les personnes appartenant à la Cour pontificale, qui seront énumérées dans un tableau à établir, d'un commun accord entre les hautes parties contractantes, quand même ils ne seraient pas citoyens du Vatican, seront toujours et en tous cas, à l'égard de l'Italie, exempts de toute prestation d'un caractère personnel ». L'article 10 du Traité de Latran étend ce privilège à tous les clercs et laïques, fonctionnaires du Saint-Siège, tandis que le même article de la Loi des garanties, devenu l'alinéa 3 et 4 de l'article 10 du Traité du Latran, mentionnait seulement que « les ecclésiastiques qui participent à Rome à l'émanation des actes de l'autorité spirituelle du Saint-Siège, seront en raison de ces actes à l'abri de toutes poursuites de la part de l'autorité publique ¹.

le Saint-Siège en vue de conclure un traité, qui devait avoir des effets internationaux, elle l'a reconnu *ipso-facto* comme personne souveraine.

1. Le dernier paragraphe des articles 10 (Loi de garantie et Traité de Latran) renferme la disposition curieuse suivant laquelle toute personne

Les salaires et les sommes d'argent dûs par le Saint-Siège aux personnes qui sont dans son service sont exempts de tout impôt (art. 17).

Sont exempts, de même, de toute ingérence de la part de l'État italien (sauf en ce qui concerne les dispositions des lois italiennes qui réglementent les acquisitions des personnes morales), les services centraux de l'Église catholique.

La liberté de communication du siège apostolique avec le monde est garantie :

Par la reconnaissance (purement déclarative) qui lui est faite d'avoir le droit de légation actif et passif, les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège pourront continuer à demeurer en territoire italien, et à jouir des immunités garanties par le droit international, même si leurs États n'ont pas de relations diplomatiques avec l'Italie (alinéa 1 et 2, art. 12¹).

Par le droit de correspondre librement avec tous les États (y compris les belligérants) et avec les évêques de toute la catholicité (alinéa 3, art. 12). Les personnes qui assurent cette fonction (diplomates et courriers du Saint-Siège) jouissent en territoire italien, même en temps de

étrangère « investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens italiens en vertu des lois du Royaume ». Assimilation de l'étranger au national.

1. Voir les articles 11 et 12 de la Loi des garanties.

La situation des représentants diplomatiques auprès du Saint-Siège résidant en territoire italien et jouissant en même temps des immunités accordées par le droit international n'est pas unique. Avant la guerre, ce cas s'était deux fois présenté, pour les représentants accrédités auprès de la Confédération germanique et qui résidaient dans la ville de Francfort-s-Mein et ceux qui étaient accrédités auprès du Roi de Monténégro, qui résidaient en Autriche-Hongrie. Depuis la guerre, plusieurs États sont représentés auprès de la S. D. N., et ils résident à Genève (voir l'*Annuaire de la S. D. N.*, rédigé par G. Otlick, 1934).

guerre, des immunités accordées par le droit international (alinéa 4, art. 12) ; ces dispositions doivent être complétées par celles de l'article 19 qui dispose que les envoyés du Saint-Siège, ayant des passeports visés par les représentants pontificaux à l'étranger ou des passeports pontificaux, pourront passer librement par le territoire italien.

Pour la première fois depuis 1861, des relations sont prévues à établir entre le Saint-Siège et l'Italie. L'alinéa 4 de l'article 12 exprime la décision des hautes parties d'établir des relations diplomatiques normales « par le moyen d'un ambassadeur italien près le Saint-Siège et d'un nonce pontifical près de l'Italie, qui sera le doyen du corps diplomatique, aux termes du droit coutumier reconnu au Congrès de Vienne par l'acte du 9 juin 1815 »¹.

Les articles 12 à 16 constituent cet « archipel » des propriétés du Saint-Siège disséminées dans toute la ville, et bénéficiant des immunités et exemptions qui varient avec chaque catégorie d'immeubles (comparez avec les art. 5 et 13 de la Loi des garanties).

L'article 21 contient l'obligation de l'Italie de veiller à ce que les réunions des conclaves ne soient pas empêchées (V. l'art. 6 de la Loi des garanties).

Toutes ces dispositions dont il a été question jusqu'à présent, et qui ont pour but de rendre la Papauté indépendante, sont déjà énoncées dans la Loi des garanties. La plus originale de ces dispositions, imaginée par les négociateurs

1. Le Saint-Siège a nommé nonce auprès du Quirinal M^{sr} Bongongini-Duca qui est citoyen du Vatican, ayant une résidence stable dans la cité. Auprès du Saint-Siège a été accrédité M. de Vecchi di Val Cismon. Il va de soi que l'ambassadeur d'Italie, résidant en Italie, ne peut jouir d'immunités diplomatiques, étant sur le territoire de son propre pays. Il en bénéficie seulement quand il est sur le territoire de la Cité.

du Traité de Latran, est certainement la constitution de la Cité du Vatican, reconnue au Saint-Siège « en pleine propriété et l'exclusive puissance et juridiction souveraine » constituée aux fins spéciales n'ayant pas un but en elle-même, la Cité du Vatican, c'est vraiment la « Cité du paradoxe ».

Le territoire de la principauté vaticane et ses modalités sont déterminés par les articles 3, 7, alinéa 2, 18 et l'annexe 1 du Traité.

Dans les limites de ces territoires (moins de 44 hectares), étant donné que la Place Saint-Pierre est soumise aux autorités de police italienne (art. 3, alinéa 2), la souveraineté du Saint-Siège s'exercera sans aucune ingérence de la part de l'Italie (art. 4).

L'aménagement matériel de certains services publics de la Cité du Vatican incombe à l'Italie (art. 5 et 6).

L'Italie s'engage, dans l'article 7, alinéa 1 et 3, à ne procéder à aucun changement de voirie autour de la Cité, sans l'autorisation du Gouvernement vatican.

Les conditions de la nouvelle nationalité vaticane font l'objet de l'article 9 et du premier alinéa de l'article 21 (en ce qui concerne les cardinaux résidant à Rome).

L'article 20 tend à désenclaver la Cité, en établissant la liberté de transit en territoire italien des marchandises à destination de la Cité « avec pleine exemption de droits, de douane et d'octroi ».

L'article 22 établit la manière de punir les délits commis dans la Cité. Et dans son premier et second alinéas, il a prévu la remise aux autorités italiennes des personnes réfugiées dans la Cité du Vatican, ou dans les immeubles

pourvus de l'immunité aux termes de l'article 15 et qui sont « sous l'imputation d'actes commis dans le territoire italien et qui sont reconnus délictueux par les deux États ».

La procédure qui doit être suivie pour rendre exécutoires dans le Royaume les sentences des tribunaux de la Cité fait l'objet du premier alinéa de l'article 23.

Le Saint-Siège déclare dans l'article 24 se désintéresser « des compétitions temporelles entre les deux États et aux congrès internationaux convoqués à cette fin, à moins que les parties en litige ne fassent d'un commun accord appel à sa mission de paix, se réservant en tout cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle. En conséquence de quoi la Cité du Vatican sera toujours et en tout cas considérée comme un territoire neutre et inviolable ».

L'article 25 fait mention de la convention financière du Traité (annexe 4 du traité).

Pour la première fois, le Royaume d'Italie sous la dynastie de la maison de Savoie, ainsi que Rome capitale sont reconnus par le Saint-Siège dans l'article 26, et « de son côté l'Italie reconnaît l'État de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Suprême Pontife ».

La Loi des garanties est abrogée par le même article (26).

Il est spécifié dans l'article 27 que « le présent traité, dans un délai qui ne dépassera pas quatre mois à compter de la signature, sera soumis à la ratification du Souverain Pontife et du Roi d'Italie et entrera en vigueur du fait même de l'échange de ratification ».

Telle serait l'analyse succincte de l'accord politique signé le 11 février 1929 à Saint-Jean-de-Latran ¹.

Traité de Latran et Loi des garanties.

Par rapport à la situation antérieure aux accords de Latran des parties contractantes l'une envers l'autre « le premier de ces trois documents signifie, d'un côté que la Papauté abandonne les anciennes demandes territoriales, et de l'autre côté que le Gouvernement italien accepte le principe de la souveraineté papale » ². Mais, si le Saint-Siège a renoncé au patrimoine de Saint-Pierre comme tel, il n'a pas renoncé au moyen territorial pour rendre effective et évidente son indépendance. Une des caractéristiques du Traité de Latran est que l'Italie reconnaît au Saint-Siège la souveraineté et la propriété sur le

1. Le traité politique est accompagné d'un Concordat, qui n'a pas seulement une grande importance en tant qu'il règle les rapports de l'Eglise italienne avec l'Etat, mais c'est lui qui conditionne en quelque sorte le Traité « c'est le Concordat qui non seulement explique, qui non seulement justifie, mais qui recommande le Traité ».

Paroles qui veulent dire, que seulement dans une Italie catholique, les garanties de liberté et d'indépendance assurées au Saint-Siège par le Traité sont suffisantes.

D'où la volonté du Souverain Pontife d'établir cette solidarité indestructible entre ces deux actes.

Les 45 articles du Concordat « sont le développement logique et nécessaire » du principe inscrit dans le premier article du traité politique : la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion d'Etat.

Les immunités des ecclésiastiques, l'organisation de l'aumônerie et des diocèses, la nomination des Evêques par le Saint-Siège, le régime de la propriété ecclésiastique, l'organisation des congrégations, l'attribution des effets civils au mariage religieux, l'obligation de l'enseignement de la doctrine chrétienne catholique et la condition des institutions d'enseignement ecclésiastique, sont autant de points qui consacrent « la mise en œuvre pure et simple du droit canon » et qui, en même temps, constituent une garantie pour le Saint-Siège sinon la plus puissante, une des plus importante, de liberté et d'indépendance.

2. Fenwick, *The city of the Vatican*, American Journal of International law, 1929, p. 372.

Vatican, ce qui rend possible la création de l'État de la Cité du Vatican, État-fonction, ayant un but extra-étatique, celui d'assurer la complète indépendance du Souverain Pontife.

Mais ce qui signifie un abandon des anciens principes de la politique vaticane, c'est le renoncement à faire garantir le nouvel État de l'Église par les puissances. Doctrine qui était en honneur sous Benoît XV, prévue par le projet Erzberger, dans son article 2 et proposée à M. Orlando en 1919 (l'État pontifical d'après le contre-mémoire présenté par M^{sr} Ceretti devait être garanti par les autres nations (Voir le discours de M. Mussolini du 13 mai 1929), et si le nouvel arrangement avait été garanti par les puissances, on aurait été en présence d'un statut à base collective et non bilatérale tel qu'il existe aujourd'hui, Pie XI déclarant, le jour même de la signature des accords, que la communication faite au Corps diplomatique ne doit pas être interprétée comme une demande de garanties (Voir le discours du Pape aux prédicateurs du Carême). Ce qu'on a demandé au Corps diplomatique a été de notifier aux puissances le nouveau statut politico-territorial de la Papauté afin qu'elles le reconnaissent. Reconnaissance qui a été obtenue, et qui résulte, soit des actes émanant de plusieurs chefs d'État, soit de la signification de l'audience collective du Corps diplomatique.

Donc à l'égard de la Loi des garanties, le Traité de Latran représente la solution bilatérale, territoriale et régie par le droit des gens, de la question romaine ; tandis que la solution de 1871 n'était pas arrêtée d'un commun accord avec le Saint-Siège, présentant le caractère d'une sauve-

garde juridique et législative et étant régie par le droit interne italien ¹.

Etant donné l'exiguité du territoire pontifical et le fait qu'il forme une enclave dans la ville de Rome, on pourrait arguer que pratiquement la situation créée par la Loi des garanties n'a pas été changée et que la liberté de la Papauté est telle qu'auparavant, sinon moindre ².

On oublie que sous l'empire de la Loi des garanties, les prérogatives assurées au Saint-Siège avaient le caractère de simples concessions faites après une entente avec les puissances et qu'elles auraient pu être révoquées à la suite d'un nouvel accord ³, que les administrations pontificales étaient justiciables des tribunaux italiens (voir l'affaire Martinucci), que les fonctionnaires italiens du Saint-Siège étaient astreints en tout aux lois du royaume, et que même la succession du Pape n'échappait pas à la justice italienne.

De même, pendant la guerre, les représentants des puissances des Empires centraux durent quitter Rome pour la Suisse, tandis qu'aujourd'hui ils pourraient continuer

1. Voir le P. de la Brière. *Le traité de Latran et le nouvel État pontifical*. Revue de droit international et de législation comparée 1929, p. 123.

V. aussi l'Introduction du présent ouvrage, p. 48 en note.

2. Est fondée la remarque faite par Anzilotti, que les États ne peuvent demander sous l'empire du traité que les divers droits assurés au Saint-Siège soient respectés par l'Italie — le traité étant *res inter alios acta* — « La condizione giuridica internazionale della santa sede in seguito agli accordi del Laterano ». Rivista. 1929, p. 172.

3. « N'ayant pas aliéné sa liberté par un Concordat, le législateur pourra toujours combler, sans difficulté, cette lacune, et lorsqu'il décidera de réviser sa loi, il ne négligera pas de prévoir les cas où les actes politiques du Pape irresponsable causeraient à l'Italie de grands embarras, soit dans sa politique intérieure, soit dans sa politique extérieure. Les États étrangers en sont parfaitement convaincus, et le législateur italien ne tardera pas à introduire dans sa loi les modifications reconnues indispensables, aussitôt que les agressions mettront en danger la sécurité des États, et par conséquent les rapports d'amitié que l'Italie doit entretenir avec eux ». Brussa *La juridiction du Vatican*. Rev. Droit int. leg. comp. 1883, p. 120.

à remplir leur mission dans la Cité du Vatican (le projet Erzberger prévoyait cette possibilité dans son article 8).

En un mot, la situation créée à la Papauté par le Concordat et le Traité du Latran est bien plus favorable que celle antérieure à 1929.

*La nature juridique du traité politique
et son rapport avec le Concordat.*

Si, dans la doctrine française, allemande, anglo-saxonne, la capacité de traiter du Saint-Siège et la nature juridique de l'acte connu sous le nom du traité politique ne font l'objet d'aucun doute, d'aucune controverse, il n'en est pas de même dans la doctrine italienne qui est riche en constructions fort originales, mais qui ne résistent pas à la critique.

Pour Falco ¹, Arangio Ruiz ², Donatti ³ et Diena ⁴, il faut expliquer la capacité de conclure des traités, du Saint-Siège, car même si le Saint-Siège était une personne de droit des gens, avant les accords de Latran, cette capacité excède son domaine, étant puissance purement spirituelle.

Ainsi Falco croit que le Saint-Siège a traité avec l'Italie en qualité de représentant, d'organe, de l'ancien État pontifical qui avait cessé d'exister en 1870. Hypothèse qui suppose la survivance des organes d'un État à sa disparition et qui va donc à l'encontre de l'évidence. Il n'est pas pos-

1. Cité par Checchini dans *La natura giuridica della Città del Vaticano e del. Trattato Lateranense*. Riv., 1930, p. 197.

2. *Id.*, p. 198.

3. *La Città del Vaticano nella teorie generale dello stato*, p. 57.

4. *La Santa Sede e il diritto internazionale*. Rivista di diritto internazionale, 1929, p. 180.

sible de soutenir que le Pape est resté Chef de l'État pontifical, quand il a cessé de l'être lors de la prise de Rome, pour ne rester que Chef de l'Église catholique.

Les hypothèses d'Arrangio Ruiz, de Donatti et de Diena ne cèdent en rien à l'originalité de cette première théorie.

Bien qu'Arrangio Ruiz pense que le traité du 11 février est un traité international, pour lui, le Saint-Siège l'a conclu en qualité de personne de droit public interne italien et que seulement à la ratification dudit traité il est devenu une personne de droit international.

Comme s'il était possible que l'accord conclu entre un État et une personne de droit interne puisse présenter le caractère de traité de droit international et conférer la qualité de personne de droit des gens à cette dernière.

MM. Diena et Donatti estiment que l'accord de Latran est un traité international, étant intervenu entre deux États : l'Italie et la Cité du Vatican.

Le Saint-Siège est devenu organe de la Cité du Vatican État souverain, par la ratification du traité et, dès ce moment, le traité a acquis la qualité d'accord international, selon M. Diena.

La critique dont est susceptible cette conception, celle d'après laquelle on doit tenir compte de la qualité des parties au moment de la conclusion des accords, et non de celle acquise à la suite de ces accords, peut être invoquée aussi contre l'argumentation de M. Donatti.

Qu'on se souvienne que pour cet auteur, le Saint-Siège de 1870-1929 n'a pas eu la qualité de personne de droit des gens, étant dépourvu de toute souveraineté temporelle, et qu'il le redevient seulement grâce à la Cité du Vatican

avec laquelle il s'identifie. Pour qu'il soit dans la ligne de sa doctrine, il attribue à l'article 27 un sens qu'il n'a jamais eu et qui prescrirait l'entrée en vigueur du traité au moment de la stipulation et que de ce moment « le Saint-Siège, personne préexistante, s'identifie à la personne du nouvel État et, en cette qualité, il est en mesure de devenir le sujet du traité et de prendre à sa charge les droits et les devoirs de la nature d'État »¹.

On sait que la Cité du Vatican n'est pas née à l'entrée en vigueur du traité, à sa ratification (à plus forte raison à sa stipulation), que donc le Saint-Siège ne pouvait s'identifier avec la Cité du Vatican, et que, en tout cas, il n'aurait pu devenir le sujet d'un traité qui lui aurait lui-même accordé la qualité de stipuler des traités internationaux.

Pour des raisons différentes, tous ces auteurs admettent que le traité du 11 février est un traité international. Opinion qui n'est pas partagée par M. Checchini². Pour lui, la nature juridique du traité est celle d'un Concordat.

« Même en admettant, dit-il, contre notre opinion que le Saint-Siège aurait la capacité abstraite de conclure des traités politiques, il est certain que celui qui est désigné sous ce nom, n'est pas d'une manière effective un traité politique, mais a une nature juridique identique au Concordat ». Il invoque à l'appui de sa thèse les faits que le traité comme le Concordat est conclu entre les mêmes sujets, que l'objet du traité est celui de réglementer la condition du chef de l'Église catholique, objet purement concordataire croit-il, et qu'enfin dans le traité on trouve des dispo-

1. Donatti, déjà cité, p. 57 et suivantes.

2. Checchini, *op. cit.*, Riv., 1930, p. 207.

sitions, telle que celle de l'article premier et de l'article 23, alinéa 2, qui sont concordataires. De sorte que les deux actes de Latran ne feraient que les deux titres d'une convention, unitaire dans son essence et qui présente les caractères et les éléments d'un Concordat.

S'il existe une interdépendance entre les deux conventions, si le traité est conclu entre les mêmes sujets, leur nature juridique n'est pas la même.

Le Concordat, acte bilatéral, réglemente la condition de l'Église catholique d'un État déterminé de commun accord avec le Saint-Siège, et il porte sur les nationaux catholiques de ces États, nationaux sur lesquels s'exerce la double compétence du Saint-Siège et de leur État, en déterminant la sphère de chaque compétence.

Le rôle du premier accord est de soustraire à la souveraineté du royaume d'Italie, le territoire du Vatican et de le soumettre à la souveraineté du Saint-Siège, et non de régler les deux sphères de compétence, sur les personnes qui peuvent habiter ce territoire.

Une fois la Cité du Vatican constituée, les citoyens du nouvel État seront soumis quant au spirituel comme au temporel, au souverain Pontife; ils seront ainsi sujets dans toute l'acception du mot.

Si le caractère de traité de droit des gens ne lui fut pas accordé d'emblée par plusieurs auteurs, par suite des développements doctrinaux faux qui auraient dû expliquer la capacité de traiter du Saint-Siège (comme si le Saint-Siège n'avait pas le droit de déterminer sa condition temporelle), cela ne peut nous décider à lui nier ce caractère.

L'accord est intervenu entre deux personnes souve-

raines : le Saint-Siège et le Royaume d'Italie, toutes les deux personnes du droit des gens. Différent par sa fin, ayant une fin spirituelle mais non concordataire, assurer l'indépendance du Saint-Siège étant son but, il doit présenter les mêmes caractères quant à la forme et à ses effets que n'importe quel autre traité conclu entre deux sujets du droit international.

M. Checchini croit avoir résolu de même, grâce au fondement qu'il attribue au traité, l'épineux problème des rapports qui existent entre les accords de Latran ¹ :

« A cause de leur identique fondement, dit-il, la dénonciation d'un accord peut entraîner la caducité de l'autre ». Il semble qu'on puisse arriver à la conclusion de la solidarité des accords, même en admettant la nature différente des deux accords, en tenant compte des diverses dispositions du Traité et du Concordat et surtout de certaines déclarations faites par les parties contractantes.

Certaines clauses concordataires trouvent place dans le traité, de même que, certaines politiques font l'objet des articles du Concordat, plusieurs dispositions du Traité et du Concordat qui mentionnent « *accords* » au pluriel et non « *accord* », le procès-verbal de ratification, et surtout les énergiques déclarations de Pie XI ² non démenties par

1. Checchini, *op. cit.*, p. 209.

2. (Discours du Pape à l'Université Catholique de Milan, 13 février 1929) : « C'est précisément parce que le Concordat devait avoir cette fonction que, dès le commencement, le Pape a voulu que le Concordat fut une condition sine qua non du Traité, désir pour la réalisation duquel, il faut le dire tout de suite, le Saint-Père a été noblement et abondamment secondé par l'autre partie. »

« Un Concordat ensuite, que Nous avons voulu, dès le début, indissolublement uni au traité, pour régler comme il convient la situation religieuse en Italie, si longtemps éprouvée, abaissée, bouleversée, dévastée par toute une suite de gouvernements sectaires ou soumis et inféodés aux ennemis de

le Gouvernement italien, tout concourt pour rendre visible la solidarité des accords.

Le principe inscrit dans le premier article du Traité équivalant à une déclaration de la part de l'Italie que la religion de l'État est celle catholique. Déclaration qui, logiquement, aurait dû trouver sa place dans le Concordat et non dans le Traité. Cela montre que le Saint-Siège a entendu traiter avec une Italie catholique et non hostile ou indifférente au catholicisme¹.

Le second alinéa de l'article 23 « Auront toutefois, sans autre formalité, pleine efficacité juridique, même quant à tous les effets civils en Italie, les sentences et mesures émanant d'autorités ecclésiastiques et officiellement communiquées aux autorités civiles à l'égard de personnes ecclésiastiques ou religieuses et concernant des matières spirituelles ou disciplinaires », disposition qui certainement est concordataire².

L'Eglise, même lorsque personnellement ils n'étaient peut-être pas ses ennemis ».
(Discours prononcé aux prédicateurs du Carême, le 14 février 1929) :

« Nous tenons toutefois à rappeler et déclarer qu'aux termes des pactes signés, le Traité n'est pas le seul qui ne puisse plus être l'objet de discussions ou, pour mieux nous expliquer, que Traité et Concordat, selon leur lettre et leur esprit, comme aussi selon les communications faites explicitement de vive voix et par écrit, sont le complément nécessaire l'un de l'autre et qu'ils sont inséparables et indissociables l'un de l'autre.

« Il en résulte que *simul stabunt* ou bien *simul cadent* même si de ce fait la « Cité du Vatican » et l'État qui s'y rattache devaient tomber, quant à Nous, avec l'aide divine, *impavidum ferient ruinae* ». (Lettre du Pape au Cardinal Gasparri, du 30 mai 1929).

1. « La situation matérielle et morale de la Papauté, enclavée dans un autre État, varie du tout au tout, suivant que l'État enveloppant est athée, neutre ou profès de la foi catholique et engagé par sa signature à se comporter comme c'est en fonction de cette dernière hypothèse qu'à été rédigé le Traité. La clause *rebus sic stantibus* s'appliquerait évidemment si l'État italien reniait sa profession de foi ». Delos, Le Traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté, *Rev. Gén. de droit intern.*, 1929, p. 476.

2. M. Angelini croit que les articles qui se rapportent aux dignitaires de l'Eglise, aux personnes de la Cour Pontificale (art. 10), aux organes centraux de l'Eglise catholique (art. 11) et aux bâtiments pourvus de diverses immu-

Le Concordat contient aussi des clauses qui ne sont pas nettement concordataires, ainsi le second alinéa du premier article stipule que « le Gouvernement italien aura soin d'empêcher à Rome, siège épiscopal du Souverain Pontife, centre du monde catholique, tout ce qui pourrait être en opposition avec son caractère sacré »¹.

Nous constatons une interférence voulue entre le Traité et le Concordat par l'insertion dans l'une ou dans l'autre convention des articles qui seraient plutôt du domaine de l'autre. Interférence qui se précise encore davantage si on lit le premier alinéa de l'article 26 « Le Saint-Siège considère par les accords qui sont aujourd'hui signés, lui est assuré adéquatement tout ce dont il a besoin pour pourvoir avec la liberté et l'indépendance nécessaires au Gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Église catholique en Italie et dans le monde ; il déclare définitivement et irrévocablement résolue et par conséquent éliminée la « question romaine » et reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la maison de Savoie, avec Rome pour capitale de l'État italien ».

Le préambule du Concordat fait mention d'un complément nécessaire au Traité qui résout la question romaine et qu'est le Concordat. L'article 45 stipule que le Concordat entrera en vigueur à l'échange des ratifications en même

nités (art. 43, 44, 45, 46) sont toujours de nature concordataire. Toutes ces dispositions ne tendent qu'à assurer l'indépendance du Saint-Siège, elles ne se rapportent pas à l'Église de l'Italie mais au Saint-Siège, ce qui peut faire voir que leur nature n'est pas concordataire. Le caractère indivisible des accords du Latran, *même revue*, 1932, p. 542.

1. « Tous les pèlerins se pressent à Rome, seconde patrie de tous les peuples catholiques, pour se resserrer autour du Père commun, pour professer ensemble la même foi... » Voir la Bulle papale de 1924, qui instituait l'année sainte de 1925, citée par Goyau dans l'*Épanouissement social du Credo*, p. 345.

temps que le traité conclu entre les mêmes parties contractantes. Il en résulte que les deux conventions se complètent l'une, l'autre.

Ce Traité et ce Concordat, « *ces accords* » assurent au Saint-Siège tout ce dont il a besoin pour pourvoir, avec la liberté et l'indépendance, au gouvernement de l'Église Universelle comme à celui de l'Église italienne.

Le Concordat était conditionné par le Traité qui mettait fin à la question romaine, mais aussi le Traité est rédigé en tenant compte de l'esprit du Concordat, les droits reconnus au Saint-Siège par l'Italie sont jugés suffisants par celui-ci, grâce au Concordat.

Si donc, Traité et Concordat assurent la liberté du Saint-Siège, qu'advient-il si le Concordat est dénoncé ¹ ?

Le traité serait-il *ipso facto* dénoncé et l'état antérieur à 1929 serait-il rétabli ? Les déclarations répétées du Souverain Pontife laissent croire que le Traité serait dénoncé par le Saint-Siège. Il ne serait pas caduc par le fait de la dénonciation du Concordat. Le Saint-Siège est l'arbitre. C'est à lui de décider du sort du Traité. En effet, l'article 26 contient une déclaration du Saint-Siège que « les accords conclus aujourd'hui » lui assurent une complète indépendance. Cela signifie que le Saint-Siège était satisfait de l'ensemble des trois accords assurant sa liberté, mais qu'au cas où l'un de ces accords viendrait à être dénoncé par l'Italie, le Vatican pourrait juger si son indépendance n'a pas été entamée.

1. Si par impossible le Traité est dénoncé, ce serait de nouveau rétablir l'état de mésentente entre l'Italie et le Saint-Siège et le Concordat tomberait *ipso facto*.

D'après le « *simul stabunt, ou simul cadent* », il paraît qu'en ce moment du moins, le Saint-Siège est fermement décidé à dénoncer le Traité si le Concordat est dénoncé.

Les « *fins spéciales* » dont parle l'article 3 et la certitude que le Saint-Siège peut et veut dénoncer le Traité si le Concordat est dénoncé, rendent la condition juridique de l'État de la Cité du Vatican à part, et feront l'objet d'une ample discussion.

*Le rôle du Traité de Latran dans la constitution
de la Cité du Vatican.*

Pour caractériser l'œuvre accomplie par les accords de Latran, M. Mussolini a eu un mot heureux : « C'est la reconnaissance réciproque de jure, d'une situation désormais immuable de facto »¹.

Expression qui s'applique, en général, à tous les rapports qui existaient entre le Saint-Siège et l'Italie en 1929 et qui s'applique en particulier au Vatican.

Si, en droit, la souveraineté et la propriété de l'Italie sur le Vatican étaient hors de doute, en fait, jamais l'Italie n'a exercé sa souveraineté dans l'enceinte du Vatican².

Sans constituer un État, quoi qu'en disent les Soderini et les Hémar, le Vatican était resté sous le Pouvoir du Pape. C'était le Souverain Pontife qui en était le maître.

La création de la Cité du Vatican n'était donc que la

1. Extrait du rapport du Chef du Gouvernement accompagnant le projet de loi approuvé par le Conseil des Ministres (14 mars 1929).

2. La porte de bronze ne fut jamais franchie par des fonctionnaires ou les représentants de l'État italien ; elle n'était pas l'entrée d'un palais, mais la frontière d'un État. Extrait du rapport du Chef du Gouvernement, accompagnant le projet de loi approuvé par le Conseil des Ministres (14 mars 1929).

reconnaissance en droit d'un état de fait qui durait depuis la prise de Rome, depuis 1870.

Cité qui est créée à la suite du Traité de Latran et non par le Traité. Parce que « comme tout Traité il se borne à donner naissance à un complexe de droits et de devoirs réciproques des parties contractantes. L'Église catholique personnifiée par le Pape et l'État italien personnifié par le Roi, droits et devoirs qui rendent possible cette procédure de fait de laquelle découlera l'existence du nouvel État » ¹.

La souveraineté et la propriété du Saint-Siège sur le Vatican et ses dépendances sont reconnues par l'article 3, « de telle sorte que se constitue la Cité du Vatican aux fins « spéciales, » ajoute-t-il.

La teneur de cet article est explicite. Il laisse voir que la création de la Cité est postérieure à l'entrée en vigueur du Traité ². Elle ne prend pas naissance par la ratification du Traité. Ce qui arrive du fait de la ratification, ce n'est que la reconnaissance de la propriété et de la souveraineté du Saint-Siège sur le Vatican par l'Italie, une première condition nécessaire.

Comme avant 1929, le Vatican faisait partie intégrante du Royaume (appartenant à l'État italien même en propriété) et comme l'article 3 parle de la reconnaissance par l'Italie de la souveraineté et de la propriété du Saint-Siège, il faut convenir qu'un acte juridique est intervenu de la part de l'Italie.

1. Anzilotti. *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, 468, série III, vol. IX, 1929.

2. La constitution de la Ville libre de Dantzig se rapproche de celle de la Cité du Vatican. La Ville libre étant constituée par les principales Puissances alliées à la suite du Traité de Versailles (art. 100-108).

Acte qui présente les caractères d'un abandon pour MM. Anzilotti et Morelli ¹.

M. Anzilotti croit, sans en donner la raison, que l'hypothèse de l'abandon du Vatican est préférable à celle de la cession en faveur du Saint-Siège. M. Morelli, lui donne la raison suivante qui est l'impossibilité pour l'Église d'exercer une souveraineté temporelle et que donc, il ne peut être question que d'une *dereliction*. Pour lui, on doit même considérer le Vatican de la ratification du Traité et jusqu'à l'organisation de la Cité faite par le Saint-Siège, comme une *terra nullius*. Ce qui ne serait qu'une conséquence logique de l'hypothèse de l'abandon.

Conception qui, à mon avis, est dénuée de fondement, faisant délibérément abstraction des dispositions du Traité et de son but qui est d'assurer au Saint-Siège une complète indépendance « visible et manifeste avec un territoire en exclusive propriété et sous sa juridiction comme il sied à une souveraineté véritable ».

Mais même, si on oublie pour un instant le but du Traité, on ne peut parler d'une *dereliction*.

La *dereliction*, l'abandon d'un objet ou d'un territoire, dans ce cas d'un territoire, implique la volonté de celui qui abandonne de se désintéresser complètement à l'avenir de ce territoire et de la situation juridique qui pourrait lui advenir. Or, l'Italie reconnaît au Saint-Siège la propriété et la souveraineté sur le territoire en question. Ce qui prouve que l'Italie, loin de se désintéresser du Vatican, lui

1. Anzilotti, déjà cité, pp. 169 et suivantes.

Morelli, *Il Trattato fra l'Italia e la Santa Sede*, Riv. di diritto internazionale, 1929, p. 225.

détermine de commun accord avec le Saint-Siège son statut juridique. C'est une cession et non abandon. On ne peut pas non plus dire, que l'Italie avait abandonné le Vatican, que le Saint-Siège l'avait acquis comme une *res nullius* et que l'Italie ne fait que reconnaître une situation juridique déjà existante. La Loi des garanties n'étant abrogée que par le même Traité (art. 26) qui reconnaît au Saint-Siège la propriété et la souveraineté sur le Vatican (art. 3).

Cession qui est même affectée d'une modalité ¹ « de telle sorte que se constitue la Cité du Vatican *aux fins spéciales* » d'une très grande importance théorique et qui pourrait même faire dénier à « l'État de la Cité du Vatican » la qualité d'un véritable État, au moins dans la conception traditionnelle de l'État. On se rend donc compte du souci de l'Italie de déterminer la condition juridique du Vatican dans toutes les circonstances, même dans celles qui pratiquement sont impossibles.

Il ne faut donc pas parler d'un abandon, mais d'une cession du territoire du Vatican au profit du Saint-Siège, qui va servir d'assiette territoriale à l'État de la Cité du Vatican, État qui sera constitué par le Saint-Siège après l'entrée en vigueur du traité, création rendue possible par les diverses modalités prévues par celui-ci.

1. Voir aussi celles prévues par les articles 3, alinéa 2 et 18.

CHAPITRE V

LA CITÉ DU VATICAN EST-ELLE UN ÉTAT?

Si nous nous rendons tous compte de l'existence de l'État, si tous nous en apprécions les effets, nous sommes loin d'être d'accord sur sa nature.

Depuis la « Politique » d'Aristote jusqu'aux derniers traités de droit public, les philosophes et les juristes n'ont pas renoncé à trouver une définition qui soit admise par tout le monde. Leur manière d'entendre le phénomène social que constitue l'État, ne varie pas seulement d'une époque à une autre, ce qui est compréhensible étant donné l'évolution suivie par l'État, au moins dans l'aménagement de la puissance étatique, mais dans une même époque les définitions les plus diverses sont proposées.

S'il y a quelques dizaines d'années l'entente paraissait être faite en ce qui concerne le critérium propre de l'État — la Souveraineté — aujourd'hui même à ce point de vue, l'unité d'opinion n'existe plus, et d'ailleurs elle ne peut exister : il y a toujours eu des entités souveraines autres que l'État ¹. Comme la souveraineté est une caractéristique

1. La théorie de Rosin croyait trouver le critérium de l'État dans la différence entre le but national qui serait le propre de l'État et le but local qui serait la caractéristique des collectivités secondaires. Cette théorie est trop vague et doit être rejetée. Brie, désirant conserver en partie la théorie de Rosin, arrive à reconnaître à l'État un but universel et par voie de consé-

de l'État, mais non pas son critérium, il faudrait chercher une formule qui, tout en définissant l'État, contienne son véritable critérium.

D'habitude, depuis Gerber, on définit l'État, dans ce qu'on croit être ses éléments : territoire, population et souveraineté. C'est cet ensemble d'éléments qui engendrait la personne morale souveraine et territoriale qui est l'État.

Cette théorie qui a été rendue célèbre par Jellinek, est tenue encore pour vraie par M. de Malberg, quoi qu'elle ait subi de justes critiques.

Ce dernier auteur en parlant du rapport qui s'établit entre l'État d'un côté, et son territoire, de l'autre : rapport de domination, de souveraineté territoriale, et en ajoutant que la puissance étatique n'est valable que dans le cadre de son territoire, aurait pu faire croire qu'il considérait le territoire en dehors de l'État, s'il n'avait pas fait remarquer en note que malgré l'existence des rapports qui pourraient exister entre l'État et son territoire, « il constitue un élément de son être et non de son avoir » ; il croit donc que le territoire n'est pas une condition nécessaire, essentielle, mais cependant un élément constitutif de l'État ¹.

Malgré l'affirmation si catégorique de M. de Malberg, nous pouvons nous demander si l'État réside dans ces trois

quence, un pouvoir universel, donc la souveraineté. Laband est d'avis que l'État exerce ses droits *jure proprio* et non par délégation comme les autres personnes de droit public, droits qui leur seraient accordés par l'État. Mais comme toujours les communes et les provinces ont précédé l'État, il faudrait croire que celui-ci leur a délégué des droits avant qu'il n'existe. Jellinek qui rejette cette théorie en élabore une autre qui de même ne peut être admise. Voir *Le Fur État Fédéral et confédération d'États, Thèse, 1896*, p. 381.

1. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. I, pp. 3-5.

éléments, ou bien au moins si l'une des notions que l'on tient pour élément de l'État, le territoire en est une condition nécessaire, essentielle, mais non un de ses éléments.

Il est certain que l'homme ne peut vivre en dehors de la société, que l'individu vit toujours dans une collectivité de ses semblables, collectivité qui lui survit, qui ne disparaît pas avec lui, qui, sous peine de sombrer dans l'anarchie, doit s'organiser, prendre connaissance de ses besoins propres qui ne concordent pas toujours avec ceux des individus qui la composent ; et les faire valoir dans la limite du droit à l'encontre de tous, vis-à-vis de ses membres comme des autres collectivités organisées.

Or, le droit ne fait que reconnaître cet ordre de choses, admettre ce groupe établi sur un territoire déterminé, et qui peut subvenir à ses besoins en exerçant une puissance en dernier ressort.

Un groupe d'individus, comme l'individu lui-même pris isolément, vit sur un territoire qui constitue le support matériel nécessaire à l'un et à l'autre.

Mais il serait difficile d'admettre que dans la nature intime de l'État entre un élément inerte, le territoire d'une espèce si différente de ces deux autres : population et souveraineté ¹.

L'État n'est pas une entité résultant de la combinaison de ces trois éléments, ce n'est qu'une forme sociale qui prend naissance « par les hommes qui la composent » qui existe, grâce à eux, qui n'est que la personnification juridique de la collectivité investie de la souveraineté, ayant

1. C'est cette doctrine qui a conduit Jellinek à la théorie des fragments d'États, si alogique, quoi qu'elle soit conforme à la logique de son système.

pour but « l'épanouissement des facultés humaines, la prospérité de la personnalité des hommes qui composent l'État »¹.

La pluralité des États est le résultat direct de la diversité des collectivités, diversité due à l'origine, à la langue, mais aussi au territoire. Quoiqu'il ne fasse pas partie de l'être de l'État, sans être un de ses éléments constitutifs, le territoire joue un rôle important dans la formation de l'État.

Comme on l'a démontré tant de fois depuis Bodin, le caractère d'un peuple, et par là l'État lui-même, est influencé par le territoire qu'il occupe ; en effet, l'aménagement de la compétence étatique sera autre pour les nations de la montagne que pour celles de la plaine.

Mais si le territoire ne fait pas partie de la nature de l'État, de là on ne doit pas déduire qu'il n'existe pas un rapport juridique entre l'État et son territoire. Dans l'une des plus modernes conceptions de l'État, celle de Kelsen, le territoire est considéré comme le cadre de l'activité étatique, dans lequel l'ordre étatique est valable², c'est donc le territoire qui limite la puissance de l'État.

1. Les Églises, elles aussi, ont pour but la perfection de la personne humaine mais sur un autre plan, sur le plan transcendantal, de même leur activité n'est pas bornée par un territoire délimité comme l'État, elles sont susceptibles de s'étendre à l'univers entier.

Les caractères propres de l'église catholique et qui la différencient de l'État sont les suivants :

Le but et la faculté de s'étendre indéfiniment, indépendamment du territoire, de n'être pas liée par le territoire, de n'être pas l'expression juridique d'une collectivité déterminée, de ne pas tendre à la réalisation des intérêts d'une association plus ou moins grande, mais rive à une stabilité presque absolue quant au territoire et au nombre de ses membres.

2. Kelsen, *La Théorie générale de l'Etat*. « La fonction spécifique du droit international est de délimiter la portion de l'espace, le territoire sur lequel s'exercerait chaque ordre étatique, de fixer les limites du territoire de l'État » p. 36 (la traduction roumaine).

Ce que l'on reproche à cette doctrine, et c'est la raison pour laquelle elle n'est pas admise par tout le monde, c'est d'être en contradiction avec le fait que l'ordre étatique est valable même en dehors du territoire, par exemple en pleine mer sur un navire national, et dans certains cas à l'étranger.

En ce qui concerne la première dérogation, la valabilité de l'ordre étatique en pleine mer, il semble qu'elle ne constitue pas une exception capable de nous faire abandonner la théorie. La haute mer est considérée comme une res communis, elle n'appartient pas à un État, et aucun État, pratiquement, n'y pourrait imposer ses lois. Donc aucun ordre juridique ne peut se prévaloir d'une supériorité et, comme sur le navire, il y a des personnes qui sont soumises à l'ordre étatique et que le navire peut être considéré comme faisant partie du territoire national, cette règle ne paraît pas constituer une objection sérieuse.

La seconde non plus, d'ailleurs, ainsi que le remarque M. de Malberg, car si « l'État possède quelque puissance sur ceux de ses nationaux situés à l'étranger, c'est dans la mesure seulement où il lui est possible de leur appliquer sur son propre territoire la sanction des prescriptions qu'il prétend leur imposer durant leur séjour à l'étranger » ¹.

Autrement dit, pour employer la terminologie kelsenienne, l'ordre étatique vaut à l'étranger grâce à son efficacité. Et si un État permet à un autre État de faire sur son territoire des actes de souveraineté, c'est toujours grâce à une entente. Aucun État ne peut exercer à l'égard de ses

1. Carré de Malberg, déjà cité, p. 6.

nationaux en territoire étranger des pareils actes, sans la permission dudit État.

Le territoire ne joue pas seulement un rôle négatif limitant la puissance étatique. Entre lui et l'État s'établissent aussi des rapports d'un autre ordre. L'expropriation, l'autorisation donnée par l'État d'exécuter des fouilles ou d'ouvrir des mines, certaines situations internationales, comme par exemple celle de la Bosnie-Herzégovine, la cession d'un territoire, tout concourt à démontrer qu'un rapport existe entre l'État et son territoire, sans qu'il fasse partie de son être.

Ce rapport, pour certains auteurs, serait un rapport de souveraineté, l'État exercerait la souveraineté sur le territoire, comme sur les personnes. M. de la Bigne de Villeneuve croit que « sa conception de la souveraineté lui permet d'expliquer que l'autorité suprême s'applique aux choses aussi bien qu'aux personnes »¹. Or, la conception de la souveraineté de cet auteur est qu'elle est une puissance de commandement en dernier ressort. Comment M. de la Bigne croit-il possible d'exercer une puissance de commandement sur les choses, comment en effet pourrait-on donner un ordre à la terre par exemple ?

Il ne faut pas, d'après M. de la Bigne de Villeneuve, concevoir la souveraineté « comme un mélange de droit réel international et de pouvoir de commandement et de coercition »². Mais cependant, en réalité, il arrive au même résultat. L'analyse des cas énumérés ci-dessus dans les-

1. De la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, p. 246.

2. Voir Sakutaro Tachi « La souveraineté et le droit territorial de l'État dans la *Revue générale de droit international*, 1934, p. 411.

quels l'État paraît exercer un droit sur son territoire peut rendre visible la nature juridique de ce rapport.

Dans tous les pays l'État peut exclure en sa faveur les particuliers de leur propriété contre indemnité, ou sans indemnités¹. Pour la doctrine classique, il est certain que l'État obtient cette propriété seulement par la souveraineté. C'est grâce à elle que l'État peut déposséder les personnes qui sont soumises à sa puissance. Pourtant il y a un cas qui fait apparaître merveilleusement bien l'imperfection de cette théorie, c'est le cas de l'expropriation de propriété des ressortissants étrangers qui ne résident pas dans le pays. On sait que la souveraineté s'exerce sur des nationaux et dans une certaine mesure sur toutes les personnes qui sont sur le territoire de l'État. Or, si l'expropriation est produite par la souveraineté, il faut convenir que l'État qui se propose d'exproprier pourrait exercer sa souveraineté même à l'étranger sur les citoyens des autres États, situation qui ne serait conforme ni à la théorie ni à la réalité.

Dans le cas de l'autorisation donnée par l'État d'exécuter des fouilles ou d'ouvrir les mines, ce n'est pas l'État qui ordonne d'exécuter ces travaux, ce n'est pas à lui qu'appartient l'initiative, mais à l'individu, car c'est lui qui met en mouvement l'État en sollicitant une autorisation et non un ordre de la part de celui-ci.

Ces deux faits montrent que l'État exerce un droit sur son territoire, à ce droit ne pourrait être qu'un droit réel, une espèce de « *dominium eminens* » qui se traduirait pour

1. Voir l'article 133 de la Constitution de Weimar... « (les expropriations) ont lieu sauf disposition contraire d'une loi du Reich, contre juste indemnité. »

l'État par le droit d'aménager son territoire comme il l'entend.

C'est ce droit qui est abandonné lorsqu'il se produit une cession de territoire. On ne peut donc dire avec Jellinek qu'on cède un droit de domination sur les personnes et non un droit réel sur le territoire ¹. C'est pour éviter une contradiction dans sa doctrine, celle qu'il ferait en disant que l'État cède quelque chose qu'il n'a pas, c'est-à-dire un droit sur son territoire, que le juriste autrichien en fait une autre, en affirmant que l'État cède un droit de domination sur les personnes. Pour lui, en effet, la souveraineté est indivisible et non « susceptible ni d'augmentation, ni de diminution » ².

Il ressort mieux aujourd'hui, quand on permet aux habitants du territoire cédé de garder leur nationalité d'origine et de quitter ce territoire, ce qui en caractérise la cession. Dans une hypothèse faite par M. de la Bigne, et qui est loin d'être invraisemblable, celle que tous les habitants du territoire cédé le quittent « à coup sûr, remarque cet auteur, on ne pourrait pas dire que l'État qui a acquis ce territoire n'a rien acquis ».

Aux ventes de territoires, quand l'État acquéreur achète le sol, il le fait surtout pour pouvoir l'aménager comme

1. En ce qui concerne les cessions stipulées dans les traités de paix, c'est plus juste de dire que d'habitude, le soi-disant État cédant, se borne à reconnaître une situation de fait, ce territoire étant déjà dans la possession de l'État vainqueur (Voir Carré de Malberg, en note, page 5).

2. « Ce qui est vrai du pouvoir étatique en général c'est naturellement aussi du pouvoir étatique souverain. La souveraineté est un attribut du pouvoir étatique et, à la vérité, un attribut qui n'est pas susceptible *ni d'augmentation, ni de diminution*. C'est logiquement un superlatif dont l'intégrité ne se laisse pas entourer et qui ne souffre à côté de lui que des grandeurs analogues de la même espèce ».

Jellinek. *L'État moderne et son droit*, traduit par Fardis, tome II, p. 157.

il l'entend, on se rend mieux compte, dans ce cas, par le but de l'État, de ce que c'est une cession et de ce qui s'y passe ¹.

L'État a sur son territoire, condition nécessaire, mais non élément constitutif, un droit réel qui se montre bien des fois ².

Quand on sait ce qu'est la souveraineté, il semble qu'on puisse donner la définition suivante de l'État : c'est une personne morale souveraine d'une durée illimitée exerçant sa compétence en dernier ressort sur toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire et ayant pour but le progrès temporel de ses ressortissants.

En confrontant les caractéristiques de la Cité du Vatican avec celles de l'État type, on pourrait établir sa vraie nature juridique.

1. La situation internationale si ambiguë de la Bosnie-Herzégovine, de l'île de Chypre et d'autres pareilles constitue pour M. Tachi, encore un argument en faveur de l'existence d'un droit réel de l'État sur son territoire. Là ou Fauchille voit un *nudum jus*, M. Tachi voit un véritable droit réel de l'État qui subit ce régime, sur son territoire où il n'exerce plus sa souveraineté. Quoique ce territoire fasse partie encore de l'État la souveraineté n'est plus exercée par le même État, mais par l'État qui a obtenu « l'administration ». Or la Turquie dans ce cas, aurait gardé son droit réel sur son territoire. Mais il est certain que si la Turquie avait voulu prendre une mesure quelconque sur l'un de ces territoires. une mesure purement territoriale, les puissances qui les gouvernaient s'y seraient opposées, d'autre part à l'annexion de la Bosnie, l'Autriche-Hongrie a versé à la Turquie une somme de 17 millions de couronnes, ce qui prouve que toutefois la Turquie aurait gardé un droit sur ce territoire.

2. On peut donc dire qu'un État pourrait subir deux sortes de limitation : I. En ce qui concerne son droit sur le territoire, (et le Traité de Latran en donne assez d'exemples, dont le plus concluant est celui mentionné pour l'alinéa 3 de l'article 7 : « Sur la place Rusticucci et dans les zones adjacentes à la colonnade où ne s'étend pas l'exterritorialité dont il est question à l'article 15, tout changement relatif à l'édilité ou à la voirie qui pourrait intéresser la Cité du Vatican, se fera d'un commun accord »). II. Ou de la souveraineté, c'est toujours le Traité de Latran qui en fournit des exemples, ne fut-ce que l'obligation de l'Italie prévue par l'article 12). En tout cas, la première situation se rapproche davantage de la notion de servitude du droit privé.

Le territoire de la Cité du Vatican.

« Il suffirait d'un territoire d'un centimètre carré pour baser un pouvoir d'ordre moral comme celui du Pape », écrivait dans *Il Tempo*, en 1921, un journaliste italien ¹. Sans doute ce journaliste a-t-il été bon prophète, l'exiguité du territoire de la Cité du Vatican est connue, car, en fait de territoire, elle ne peut se comparer avec aucun État existant — même Monaco avec ses 149 hectares est plus de trois fois plus grand que le « Stato de la Città del Vaticano ». Cette exiguité n'a pas été voulue seulement par M. Mussolini « gardien jaloux de l'intégrité territoriale de l'État, toujours soucieux d'accroître et jamais disposé à réduire le territoire national », mais même par Pie XI, ce qui paraît étrange au premier abord.

En effet, le jour même de la signature des accords, le 11 février 1922, le Pape, dans un discours qu'il a prononcé aux prédicateurs du Carême, a fait connaître les raisons qui l'ont déterminé à demander le moins possible ; ces raisons, à mon avis, pourraient être réduites à deux : la conviction que le territoire de la Cité du Vatican est mieux sauvegardé de toute guerre, de toute révolution s'il est exigü, et ensuite la difficulté pour le Saint-Siège « de joindre au Gouvernement de l'Église l'administration civile d'une population si peu nombreuse soit-elle ».

La série ininterrompue de révolution dans les États de l'Église, qui eurent lieu au dernier siècle, l'intervention constante des puissances qui bien des fois, ne rendaient

1. Mentionné par M. de la Bigne de Villeneuve, déjà cité, p. 240.

que plus difficile la situation de la Papauté envers ses sujets, l'appât que constituait la principauté qui avait Rome pour Capitale, d'abord pour l'Empire, et ensuite pour le nouvel État italien tout donne raison à Pie XI. De sorte qu'on ne doit pas s'étonner de voir la Cité du Vatican réduite aux proportions d'une enclave dans la ville de Rome¹.

Les frontières de l'État pontifical sont indiquées dans un plan qui constitue la première annexe du Traité et qui en est partie intégrante. Elles sont marquées, au nord et au sud, par les remparts qui longent la Viale Vaticano, la Via della Sagrestia et la Via San Offizzio, à l'est par les lignes extérieures de la colonnade de Bernin et leur prolongement, c'est-à-dire la ligne idéale fermant l'ellipse (dont les deux foyers sont les fontaines) qui borde également la Piazza Rusticucci, par la via di Porta Angelica, puis la Via Leone IV.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 5 le Saint-Siège se charge de clore les parties laissées ouvertes par les remparts construits au XVII^e et XVIII^e siècles à l'exception de la Place Saint-Pierre.

Tel quel, le territoire de la Cité comprend le palais du Vatican, la Pinacothèque, le palais du Gouverneur, des casernes, d'autres immeubles qui sont destinés à l'administration du Saint-Siège et qui sont séparés par les immenses jardins du Vatican du quartier où vivent plus d'un millier de personnes, citoyens du Vatican et personnes autorisées par le Souverain Pontife à habiter la Cité.

1. Dans aucun projet, le territoire du futur État pontifical ne devait être aussi réduit qu'il ne l'est. Tous prévoyaient un territoire plus grand et l'un d'eux envisageait même la possibilité d'un débouché sur la mer, mais la Cité du Vatican n'est pas le seul État européen sans relation directe avec la mer.

La caractéristique du territoire de la Cité du Vatican, ce n'est pas seulement son exiguité car d'autres modalités rendent bien à part sa condition juridique. La propriété du territoire appartenant à l'État et la dualité de régimes juridiques auxquels il est soumis en sont les principales.

Actuellement, la Cité du Vatican est le seul organisme étatique qui ait la propriété de son territoire et non pas seulement le droit réel de l'aménager comme elle l'entend.

En effet, d'abord le préambule et ensuite l'article 3 parle de la reconnaissance par l'Italie de la propriété du Saint-Siège sur le Vatican. C'est une disposition nécessaire, car en 1870, l'Italie s'était attribuée non seulement le droit de souveraineté sur le Vatican, mais même le droit de propriété, le Souverain Pontife, d'après l'article 5 de la Loi des garanties avait la jouissance du Vatican, et non la propriété. La Loi des garanties étant abrogée par l'alinéa 3 de l'article 26, pratiquement on serait arrivé au même résultat, mais, pour rendre toute équivoque impossible, l'Italie déclare reconnaître au Saint-Siège le droit de propriété sur le Vatican à deux reprises différentes.

Quoique l'Italie reconnaisse au Saint-Siège la pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance et juridiction souveraine sur le Vatican, deux restrictions y sont prévues par les articles 18 et 3 (alinéa 2).

L'article 18 stipule que « Les trésors d'art et de science existant dans la Cité du Vatican et dans le palais de Latran demeureront visibles aux savants et aux visiteurs, le Saint-Siège se réservant pleine liberté de régler l'accès du public ».

D'après certains commentateurs le Saint-Siège n'est pas uniquement obligé à laisser libre la visite des musées du

Vatican, mais même il s'engage à ne pas aliéner ses collections. Je crois avec M. Brazzolo ¹ que l'interdiction d'aliéner prévue par la Loi des garanties (art. 5, ali. 2) n'existe plus et d'ailleurs toute renonciation à un droit, toute restriction doit être sujette à une interprétation stricte. Certainement, il est difficile de savoir ce qui pourrait se passer si le Saint-Siège voulait aliéner toutes ces collections. Hypothèse bien invraisemblable : l'Italie aurait-elle dans ce cas le droit de s'y opposer ? On pourrait objecter que le Saint-Siège s'est engagé à laisser libre la visite de ses trésors tant qu'ils sont au Vatican, mais rien de plus.

En ce qui concerne la nature juridique de cette limitation, on peut la rapprocher d'une servitude de droit privé stipulé par le Saint-Siège en faveur des tiers à la demande de l'Italie. La ressemblance avec une servitude de droit privé devient plus grande, si on pense que le territoire tout entier de la Cité du Vatican lui appartient ².

Si la restriction prévue par l'article 18 fait penser à une servitude de droit privé, celle qui fait l'objet de l'article 3 est différente. L'alinéa 2 de cet article spécifie que « la Place Saint-Pierre, tout en faisant partie de la Cité du Vatican, continuera d'être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes », la compétence des autorités italiennes s'arrêtant au pied du perron de la Basilique. Donc, le Saint-Siège accepte non seulement de laisser « normalement ouverte au public la Place Saint-Pierre, mais il accepte de même de ne pas exercer sa souveraineté sur les personnes qui se trouvent

1. Brazzola, déjà cité, p. 155.

2. Voir Brazzola, p. 157.

sur cette immense place, et ce seront les autorités italiennes qui l'exerceront ¹. Nous nous trouvons en face d'une véritable limitation de la souveraineté et le cas est donc différent de la limitation de l'article 18. Cette limitation est atténuée ², car le Saint-Siège peut, conformément à l'alinéa 3 du même article, soustraire temporairement la Place Saint-Pierre au libre passage du public « les autorités italiennes, à moins qu'elles ne soient invitées par l'autorité compétente à rester, se retireront au delà des lignes extérieures de la colonnade du Bernin et de leur prolongement ³ ».

Le régime de la Place Saint-Pierre différent de celui de la Cité du Vatican, qui montre qu'on juxtapose deux régimes, celui de la Cité du Vatican qui est entièrement soumis à la souveraineté du Saint-Siège, celui de la Place Saint-Pierre, qui bien qu'elle fasse partie de l'État pontifical, est soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes ».

1. On peut se demander (comme dans l'hypothèse prévue par l'article 22) si les sentences rendues contre ceux qui sont coupables d'un délit commis sur la place Saint-Pierre seront rendues au nom du Pape régnant, comme ce serait normal, ou au nom du roi d'Italie.

Le Traité conclu entre les Etats-Unis et la Colombie le 22 janvier 1903 (et qui ne fut jamais ratifié par la Colombie), contenait une clause qui se rapprochait de l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Latran. La Colombie acceptait qu'une bande de territoire de six milles de largeur en bordure des deux côtes du canal de Panama soit soumise aux pouvoirs de police et de juridiction des autorités nord-américaines, tout en gardant la souveraineté de ce territoire.

2. L'expression appartient à Diena, voir p. 182.

3. Ce n'est pas seulement la Cité du Vatican qui subit des restrictions l'Italie elle-même du fait de l'existence de la Cité, en subit plusieurs. Parmi lesquelles il y en a presque du même genre que celles prévues par l'art. 18, à la charge de la Cité :

I. A ne pas permettre des nouvelles constructions qui donneraient vue à l'intérieur.

II. A démolir, au moins partiellement, les constructions déjà existantes à la Porta Cavalaggeri le long de la Via Aurelia et du viale Vaticano (al. I 17).

III. Sur la place Rusticucci et dans les parties attenantes à la colonnade où ne s'étend pas l'exterritorialité dont parle l'art. 15, tout changement de construction ou de voirie qui pourrait intéresser la Cité du Vatican se ferait de commun accord (voir le dernier alinéa de l'article 7).

M. Rousseau, soutient que le territoire de la Cité du Vatican est soumis à quatre régimes différents :

1) Le territoire de la Cité du Vatican sur lequel le Saint-Siège à la pleine souveraineté ;

2) Une place, celle de Saint-Pierre, qui continue d'être normalement ouverte au public et soumise au pouvoir de police des autorités italiennes ;

3) Une série d'immeubles énumérés aux articles 13, 14 et 15 qui bien que situés en territoire italien et faisant juridiquement partie de ce territoire bénéficient de l'immunité diplomatique ¹ ;

4) Une gare qui se trouve au Vatican, mais dont les services sont situés en territoire italien.

Ces régimes différents engendreraient un risque de dissociation des pouvoirs et de contrariété des compétences ².

D'après l'avis de tout le monde, on ne peut pas considérer et, d'ailleurs, on n'a jamais considéré les immeubles appartenant à un État et sis en territoire étranger, tout en

1. Par le Traité de Latran, l'Italie reconnaît du transfert au Saint-Siège la propriété de plusieurs immeubles sis à Rome et dans ses environs. Ces immeubles d'après les immunités dont ils doivent jouir peuvent se diviser en deux catégories : dans la première rentrent tous les immeubles qui jouissent des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des États étrangers (voir l'art. 15 et l'art. 22). Rentrent dans cette catégorie les immeubles suivants : les Basiliques patriarcales de Saint-Jean de Latran, de Sainte-Marie Majeure et de Saint-Paul, avec les édifices annexes, Sainte-Callixte, le palais pontifical de Castel-Gandolfo, avec toutes les dotations annexes et dépendances et tous les immeubles sur le Janicule qui appartiennent déjà au Saint-Siège et tous ceux qui lui seront transférés en propriété, ainsi que la Villa Barberini à Castel Gandolfo. L'article 15 fait rentrer dans la même catégorie le palais de la Daterie, la Chancellerie, la Propagande sur la Place d'Espagne, le Saint-Office et ses annexes, le palais du Vicariat et celui de Convertendi.

Les autres immeubles prévus par l'article 14, alinéa 111 et l'article 16 jouissent seulement des garanties spéciales en ce qui concerne l'expropriation et bénéficient de l'exemption d'impôts.

2. Voir Rousseau « Chronique des faits internationaux » dans la *Revue générale droit international*, p. 145, 1930. Dans le même sens Georges Sofronie dans *Tratatul de la Latran*, p. 96.

bénéficiant de l'immunité diplomatique comme faisant partie du territoire de l'État propriétaire, même si ces immeubles bénéficient d'une immunité bien plus grande (comme c'est le cas), il n'est pas possible de les considérer comme faisant partie intégrante de la Cité du Vatican ¹. D'ailleurs, la teneur de l'article 15 est explicite : « Les immeubles..... *bien que faisant partie du territoire de l'État italien*, jouiront des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des États étrangers ». Il semble que cet article ne peut laisser subsister un doute sur ce point que les immeubles indiqués font partie du territoire italien et non du Vatican.

En ce qui concerne le quatrième régime indiqué, celui de la gare du Vatican, il n'y a aucune difficulté, le fait que les services seraient en territoire italien n'a aucune influence sur le régime du territoire de la Cité. En tout cas, ce serait le régime du territoire italien qui serait influencé et non le Vatican. Mais d'après ce que nous savons, les services mêmes sont en territoire vatican.

Pour conclure, il faut dire que le territoire de la Cité du Vatican est soumis à deux régimes différents, celui de la pleine souveraineté du Saint-Siège sur le Vatican, et celui de la Place Saint-Pierre. Régime qui peut se réduire à un seul temporairement.

1. L'alinéa 3 de l'article 22 dit que « la même procédure (celle de l'alinéa 2 du même article,) sera adoptée à l'égard des personnes accusées de délits qui se seraient réfugiées, dans les immeubles pourvus de l'immunité aux termes de l'article 15, à moins que les préposés auxdits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter ». Il est stipulé dans l'alinéa précédent que les infracteurs réfugiés dans la Cité du Vatican seront remis aux autorités italiennes, seulement si l'acte commis dans le territoire italien est reconnu délictueux par les lois des deux États. Donc c'est une immunité diplomatique renforcée. Dans ce sens, Morelli, déjà cité, p. 235, Brazzola, déjà cité, p. 166, Ræber, *Der Neue Kirchen Staat*, p. 36.

Le régime du territoire aérien de la Cité fait l'objet de l'article 7, alinéa 2. « En conformité des règles du droit international, il est interdit aux véhicules aériens de toute espèce de survoler le territoire du Vatican ». Disposition conforme au droit international actuel, la convention du 5 octobre 1919 dit à ce sujet « chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ». Seulement, les États qui ont accédé à cette convention sont tenus « d'accorder en temps de paix aux aéronefs des autres États contractant la liberté de passage inoffensif au-dessus de leur territoire. Un État étranger à ladite convention a le droit reconnu par le droit international de fermer l'accès de son territoire à n'importe quel pays. D'autre part, pour que les aéronefs de l'État qui est resté étranger à la convention de 1919 puissent survoler le territoire des États contractants, ils doivent être munis d'une autorisation spéciale donnée par ces États.

L'article 6, dernier alinéa, prévoit qu'une convention sera conclue ultérieurement avec l'Italie pour réglementer la circulation des véhicules pontificaux terrestres et aériens sur le territoire italien.

Il faut examiner maintenant si le territoire de la Cité du Vatican si exigu, soumis à plusieurs modalités, peut jouer le rôle du territoire d'un véritable État, ou si ces caractéristiques « se révèlent si exorbitantes du droit commun » que ce n'est pas possible qu'il remplisse ce rôle.

Avant la création de la Société des Nations, la petitesse du territoire d'un État n'avait aucune importance. Il en était néanmoins considéré comme un État et il prenait comme telle part à la vie internationale. Aujourd'hui,

quand plusieurs petits États (qui d'ailleurs ne sont pas pleinement souverains, par exemple Monaco et Saint Marin) se sont vu interdire l'entrée de cette société aussi à cause de la petitesse de leur territoire, on peut se demander si l'exiguïté du territoire ne constitue pas un empêchement à être un véritable État, comme laisse entendre M. Jarrige ¹. Il semble que non, car la Société des Nations n'a pas refusé l'accès à ces unités politiques, parce qu'elles ne sont pas des États, mais parce qu'elles ne peuvent faire face aux obligations imposées par le pacte aux membres de la Société.

La condition territoriale est remplie si l'État peut exercer dans un cadre territorial déterminé une compétence générale en dernier ressort ².

Or, c'est bien le cas du Saint-Siège qui exerce sa souveraineté sur toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire à l'exclusion de tous. (Abstraction faite de la Place Saint-Pierre.)

1. Jarrige, déjà cité, p. 299.

La Cité du Vatican, étant donné que c'est l'État du Souverain Pontife, chef de la plus grande collectivité spirituelle qui existe, pourrait être admise dans la Société des Nations. (Dans ce sens aussi, M. de Lapradelle, *op. cit.*, 205.) Néanmoins « La situation morale du Pape souffrirait de son entrée au Conseil des Nations : outre que son rang y serait modeste, chaque parti qu'il prendrait dans les différents risquerait de lui aliéner au moins les catholiques d'un pays. Enfin, il est dans le Pacte même de la Société des Nations un article qui exposerait le Pape à renier sa mission universelle, l'article 16 qui oblige tous les États à cesser les relations avec celui qui recourt à la guerre ». (Le Bras, *op. cit.*, p. 295).

Une collaboration entre la Société des Nations et le Saint-Siège peut exister si son intervention est demandée par toutes les parties en litige (voir art. 24 du *Traité du Latran*)

2. Voir Valéry. « De plus dans la Cité, le Pape seul est souverain, aucune autre autorité que la sienne ne peut s'y exercer et, par suite, le territoire qui constitue la Cité, pour si peu étendu qu'il soit, présente bien les caractères que doit présenter le territoire d'un État » déjà cité, p. 8. Voir Niboyet « Voilà donc l'État pontifical plus ou moins reconstitué, du moins si le mot fait peur, la pleine souveraineté territoriale restituée au Pape sur un territoire restreint, il est vrai, mais qui désormais l'échappe à la souveraineté du Royaume d'Italie ». Les accords de Latran et le droit international privé dans la *Revue de droit international et des sciences diplomatiques*, p. 99, 1929.

Le territoire de la Cité, qui appartient en pleine souveraineté et propriété au Saint-Siège, joue un rôle important à l'acquisition de la nationalité vaticane.

La population.

Habituellement, le vouloir-vivre collectif d'un groupe d'individus qui veulent être indépendants de toute autre collectivité, et qui veulent s'organiser librement, détermine la naissance de l'État.

L'État n'est que l'expression juridique d'un groupement d'individus, c'est une collectivité d'hommes envisagée comme une unité. « Donc l'État trouve dans les hommes qui le composent le principe même de sa substance ».

Entre l'individu et la collectivité organisée dont il fait partie, entre l'individu et l'État s'établissent des rapports juridiques : sur lui s'exerce sans entrave la souveraineté de son État, souveraineté à laquelle il est soumis même à l'étranger.

Or « le lien politique et juridique qui unit l'individu à l'État », c'est la nationalité.

S'il y a des individus qui ont une nationalité vaticane sur lesquels s'exerce la souveraineté du Saint-Siège, la création de la Cité du Vatican n'est pas due à leur volonté. De même, c'est toujours le Saint-Siège qui a stipulé, d'accord avec l'Italie, la manière d'acquérir la nationalité vaticane, ses effets, et les cas dans lesquels elle se perd.

La question réside dans l'article 9 et l'alinéa 1 de l'article 21 du Traité de Latran et de même la loi pon-

tificale du 7 juin 1929 sur la « nationalité et le séjour »¹.

*L'acquisition de la nationalité vaticane*².

L'alinéa premier de l'article 9 déclare que « En conformité des règles du droit international sont sujettes à la

1. L'article 9 du Traité de Latran présente des ressemblances frappantes avec l'article 4 du projet Erzberger, bien qu'il soit moins clair, malheureusement, mais peut-être plus complet que celui-là, car il se préoccupe de la situation juridique des anciens Vaticans.

Article 9 du Traité de Latran..

En conformité des règles du droit international sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège *toutes les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican*. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'un séjour temporaire ailleurs, s'il ne s'y joint la perte de l'habitation dans la Cité même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon de cette résidence.

En cessant d'être sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent, au cas où, aux termes de la loi italienne, indépendamment des circonstances de fait ci dessus prévues, elles ne seraient pas à considérer d'une autre nationalité, seront en Italie considérées comme citoyens italiens.

Aux mêmes personnes, pendant qu'elles sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, seront applicables dans le territoire du royaume d'Italie, même dans les matières où doit être observé le statut personnel (lorsqu'elles ne sont pas l'objet d'une réglementation émanant du Saint-Siège), les dispositions de la législation italienne, et au cas où il s'agirait d'une personne qui soit à considérer comme munie d'une autre nationalité, celle de l'État auquel elle appartient.

Article 4 du projet Erzberger.

« Sont sujets de l'État de l'Église les légats du Pape, les nonces et internonces, les membres de la maison du Pape, les fonctionnaires de l'Administration du Pape et de l'État de l'Église, les membres des gardes pontificales et les ecclésiastiques *qui habitent en permanence dans l'État de l'Église*. Ces personnes recevront un *certificat constatant l'acquisition de leur nationalité*. (Voir la loi du 7 juin 1929, art. 2.) Elles la perdront quand elles ne posséderont plus la qualité qui la motive. (Voir l'art. 6, alinéa 3 de la même loi.) En recevant le document qui leur assure la nationalité dans l'État de l'Église, les personnes énumérées plus haut perdent leur nationalité d'origine. (Disposition d'une clarté merveilleuse et qu'on ne retrouve pas dans le Traité de Latran, qui est à ce point de vue d'une ambiguïté remarquable.)

Les règlements concernant l'acquisition et la perte de la nationalité dans l'État de l'Église s'étendent à la femme légitime des ressortissants dudit État ainsi qu'aux enfants légitimes mineurs, vivant avec eux. (Voir l'art. 2, même loi.)

2. Faut-il parler de la nationalité ou de la citoyenneté vaticane? MM. Niboyet et Fragonard traduisent le terme de *cittadinanza* par celui de citoyenneté, non sans dire ceci. « Jusqu'ici on parle plutôt d'une citoyenneté, dit M. Ni-

souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant résidence stable dans la Cité du Vatican »¹, disposition qui doit être complétée avec celle prévue par l'article 21, alinéa 1, qui attribue la nationalité vaticane à tous les cardinaux résidant à Rome, même hors de la Cité du Vatican.

Aussi à part les cardinaux, toutes les personnes qui ont une résidence stable dans la Cité du Vatican sont des citoyens pontificaux.

Par résidence stable, il faut comprendre, dit M. Niboyet : 1^o « le séjour habituel » ; 2^o « l'habitation proprement dite, au sens du terme « domus », c'est-à-dire le lieu où l'individu retrouve les siens et son logis ». Pour ce même auteur, il serait évident que ceux qui résident dans la Cité du Vatican y exercent une fonction, aussi on pourrait dire

boyet que d'une nationalité. Nous ne saisissons pas très bien la différence de ces deux termes » et plus loin il ajoute « ou bien alors si l'on tient à faire une opposition entre la citoyenneté et la nationalité, il faudrait placer la citoyenneté sur un pied inférieur à celui de la nationalité. (Voir les accords de Latran et le droit international privé ». *Revue Sottile* 1929). M. Fragonard (la condition des personnes dans la Cité du Vatican, thèse Paris 1930, en note, à la page 66) quoi qu'il traduise *cittadinanza* par citoyenneté, convient que la plupart des auteurs italiens comprennent par *cittadinanza* la nationalité en général. Ce qui est l'avis de M. Valéry voir son article « La nationalité Vaticane » dans la *Revue de droit international privé*, I, 1934, p. 14.

Parmi les auteurs allemands Ræber (déjà cité p. 54) et Oschey partage la même opinion. Et ce dernier remarque avec raison que l'alinéa premier de l'avis mentionnant que les cardinaux résidant à Rome, même hors de la Cité, sont des *citoyens* de la Cité » confirme qu'on doit entendre par *cittadinanza* « nationalité », signification qui lui est attribuée aussi par la loi italienne sur la nationalité du 13 juin 1912 (Voir Oschey *Lo stato della città del Vaticano*. Zeitschrift für Völkerrecht, 1930, p. 632).

1. L'expression « sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant résidence stable dans la Cité du Vatican » ne doit pas être interprétée comme une renonciation de la part du Saint-Siège d'exercer son *imperium* sur les personnes qui n'ont pas une résidence stable dans l'état pontifical et qui s'y trouvent. Par cette expression, on doit entendre que les personnes remplissant la condition de résidence sont les nationaux du Vatican. Ce qui résulte d'ailleurs aussi comme remarque Morelli (déjà cité p. 207) du second alinéa du même article qui dit que « En cessant d'être sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent... seront en Italie considérées purement et simplement comme des citoyens italiens ».

jusqu'à un certain point que la nationalité vaticane est une « nationalité de fonction »¹. Elle présenterait donc des caractères communs avec certains cas envisagés par la loi Delbrück. Mais cela ne veut pas dire que toute fonction attribuée par le Saint-Siège décerne la qualité de citoyen de la Cité. C'est la résidence dans la Cité (abstraction faite pour les cardinaux, qui peuvent résider soit à Rome, soit dans la Cité, étant donnée une double condition qui doit être réunie pour décerner à quelqu'un la qualité de citoyen du Vatican en dehors de la Cité : une condition de fonction qui est de remplir la fonction de cardinal, une condition de résidence qui est d'avoir sa résidence à Rome), qui détermine la condition de l'individu par rapport à la Cité du Vatican. Le fait que le Souverain Pontife peut accorder le droit de résidence, stable et de nationalité à des personnes qui n'exercent aucune fonction dans la Cité fait voir que, vraiment, la résidence et non la fonction doit être tenue pour la véritable cause génératrice de la nationalité vaticane. Conclusion à laquelle arrive M. Niboyet d'ailleurs.

Les conditions dans lesquelles on peut acquérir une résidence stable dans la Cité, et, par conséquent, devenir sujet du Saint-Siège, sont inscrites dans la loi du 7 juin 1929, qui est le développement nécessaire aux dispositions du Traité.

L'alinéa 2 de l'article 1 prévoit que toutes les personnes qui résident dans la Cité en raison de leurs dignités, charges, offices ou emplois, sont des citoyens vaticans, à condition que cette résidence soit prescrite par une loi ou un règlement ou encore soit autorisée par le Pape.

1. Niboyet, *op. cit.*, p. 102.

Le dernier alinéa du même article, le troisième, par la généralité de ses termes peut englober tous les autres ; en effet, sa teneur est concluante : « Les personnes qui, même en dehors des conditions prévues aux deux paragraphes précédents, sont autorisées par le Souverain Pontife à résider habituellement dans la Cité du Vatican, et à bénéficier de la qualité de citoyen ou à la conserver ; les motifs d'une telle autorisation sont appréciés souverainement par le Pape ». Etant donné la rédaction de cet alinéa, on peut se demander si, au moins, le second alinéa n'est pas superflu, car il rentre dans le troisième. On pourrait faire la même remarque au sujet de l'article 3 qui est ainsi rédigé : « Sont également citoyens vaticans le conjoint, les enfants, les ascendants et les frères et sœurs d'un citoyen vatican pourvu qu'ils vivent avec lui et soient autorisés à résider dans la Cité conformément aux principes posés par les articles suivants ».

Si, d'après le Traité de Latran, la résidence stable dans la Cité est la seule condition pour devenir vatican, la loi de 1929 en fait apparaître une autre : l'autorisation pontificale. C'est ce qui résulte surtout de l'article 16, car, conformément à cet article, le souverain Pontife « se réserve de permettre à qui que ce soit de séjourner pendant un temps indéterminé dans la Cité du Vatican, sans que pareille autorisation implique l'acquisition du droit de cité ». Le séjour pendant une période indéterminée dans un endroit quelconque entraîne un changement de résidence stable ¹,

1. Le fait que le séjour d'une période de temps indéterminé peut faire perdre la résidence stable, résulte aussi du fait que le nonce auprès du Quirinal n'a pas une résidence fictive dans la Cité du Vatican, mais réelle, jus-

à mon avis, mais le bénéficiaire n'acquiert pas la nationalité vaticane, et l'on voit que si la résidence stable dans la Cité est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante. C'est l'autorisation du Souverain Pontife d'avoir une résidence stable et d'acquérir le droit de Cité qui la confère. Le Traité de Latran a limité seulement le droit du Saint-Siège à l'égard de l'Italie de conférer la nationalité à ceux qui ont une résidence stable dans la Cité, mais il n'a pas dit que le Saint-Siège n'aurait pas le droit d'accorder à quelqu'un le droit de résidence stable sans lui conférer la nationalité.

Cette autorisation est supposée, même quand elle n'est pas expresse et les cas prévus, par les alinéas 1 et 2 de l'article 1 de ladite loi, ne constituent pas des exceptions, car la nomination soit comme cardinal, soit dans un autre emploi ne constitue qu'une superautorisation en quelque sorte.

L'acquisition de la nationalité vaticane n'est due ni en vertu de jus sanguinis, ni en vertu de jus soli (quoique la résidence y soit d'une importance capitale) un enfant qui naîtrait dans la Cité du Vatican ne serait vatican ni du fait que ses parents sont des vaticans, ni du fait qu'il est né sur le territoire pontifical. Ce n'est qu'en vertu d'une autorisation qui lui accorderait le droit de résidence le droit de Cité qu'il le devient.

M. Valéry croit qu'on devient vatican « *jure imperii* ». « En effet, dans tous les cas, elle résulte d'une concession faite par le Saint-Siège et, dans la plupart

tement parce que le séjour indéterminé en Italie aurait pu lui faire perdre la qualité de Vatican.

des cas, elle est la conséquence forcée d'une fonction imposée à une personne sans qu'il soit possible à celle-ci, du moins au point de vue canonique de s'y soustraire »¹.

Si l'affirmation de M. Valéry est, semble-t-il, valable pour les ecclésiastiques, d'après le code canon, elle ne l'est pas au contraire pour les laïques, car le Pape ne peut les obliger à assumer une fonction. Il résulte donc qu'au moins pour les laïques leur volonté a un rôle dans l'acquisition de la nationalité vaticane, ne fut-ce que par l'acquiescement tacite². Or, l'alinéa 3 de l'article premier de la loi sur la nationalité dit que, en dehors des personnes appelées dans les paragraphes précédents à résider habituellement dans la Cité du Vatican et à bénéficier de la qualité de citoyen et à la conserver, « les motifs d'une telle autorisation sont appréciés souverainement par le Pape ». Il semble que, si un laïque demande la nationalité vaticane et que le Pape la lui accorde, cette supposition est loin d'être gratuite³, on est en présence d'un acte qui se rapproche beaucoup de la naturalisation; car la naturalisation est une concession de la nationalité à un étranger faite uniquement à l'intéressé sur sa demande, et qui n'est pas obligatoire pour l'État. En ce qui concerne le mode d'acquisition prévu par le paragraphe 2 du même article, il se rapproche surtout

1. Valéry, déjà cité, p. 15.

2. M. Donatti sans faire cette distinction, entre ecclésiastiques et laïques, croit aussi que la nationalité vaticane présente un caractère volontaire, parce qu'elle dépend du fait individuel de la résidence (voir, déjà cité, p. 27).

3. Après la conclusion du Traité de Latran, plusieurs personnes ont demandé à être admises parmi les sujets du Souverain Pontife. Cela présente certains intérêts, car dans la Cité du Vatican on n'y paye pas d'impôt et on n'y fait pas de service militaire.

de l'acquisition de la nationalité par le bienfait de la loi.

Maintenant, faut-il croire avec M. Fragonard que le Saint-Siège s'est lié envers toutes les puissances et non seulement à l'égard de l'Italie, à ne pas concéder la nationalité pontificale qu'à ceux qui ont une résidence stable dans la Cité et non jure sanguinis ou jure soli ? En lisant la loi pontificale, on voit qu'elle ne fait aucune distinction entre Italiens et non-Italiens et qu'elle prévoit pour tout le monde la même manière d'acquérir la nationalité vaticane. Pourtant, comme la loi en question est une loi interne, qui peut être modifiée, voire même abrogée par le Saint-Siège, cela n'y pourrait constituer un argument péremptoire.

Le Traité de Latran est une « *res inter alios acta* » pour les puissances, aussi le Saint-Siège pourrait accorder la nationalité pontificale à des personnes appartenant à des nationalités différentes de la nationalité italienne ¹, d'une manière autre que celle prescrite par le Traité de Latran étant donné le moyen de l'acquérir, la superficie de la Cité du Vatican et le peu d'empressement du Saint-Siège à voir s'augmenter sa population, on ne doit pas s'étonner que la population vaticane s'élève à 750 personnes ².

1. Si le Traité de Latran est *res inter alios acta*, néanmoins la remarque de M. Anzilotti que l'Italie s'est obligée à considérer comme des citoyens vaticans ceux qui ont la résidence dans la Cité et seulement ceux-là, est juste. Donc il serait possible que le Saint-Siège veuille conférer la nationalité vaticane d'une autre manière à un non italien et, si ce non italien n'a pas de résidence stable dans la Cité, il risque fort de n'être pas tenu par l'Italie pour un vatican.

2. Le dernier recensement qui a été fait de la population vaticane le 31 décembre 1932 a accusé une augmentation de la population vaticane. Actuellement la population du Vatican est de 1.025 personnes dont 725 sont des citoyens vaticans.

*La condition des citoyens du Vatican dans « La Cité »
et à l'étranger (en particulier en Italie).*

Il ne faut jamais perdre de vue quand on analyse la situation créée par les lois vaticanes aux ressortissants de l'État pontifical, que le but de cet État est d'assurer la visible indépendance du Saint-Siège et que le territoire entier de la Cité appartient à l'État, il ne faut pas oublier non plus que les citoyens vaticans sont en quelque sorte les hôtes du Souverain Pontife.

On ne doit donc pas s'étonner que les citoyens ne participent pas au pouvoir ¹, qu'ils soient soumis à des règles sévères rendant impossible toute incartade qui pourrait aller à l'encontre des intérêts de l'Église, et que le retrait de la nationalité pontificale et l'expulsion immédiate de la Cité sont une peine assez fréquemment mentionnée dans la législation vaticane.

Pratiquement, les droits assurés aux citoyens du Saint-Siège et aux individus autorisés à faire un séjour indéterminé dans la Cité, sans acquérir la nationalité (16 loi N. III), ces droits sont semblables car le droit le plus substantiel qui est assuré à ces deux catégories de personnes est celui de résider dans la Cité. Il y a peu de choses qui distinguent le citoyen du simple résident. L'un et l'autre bénéficient de la franchise douanière instituée par l'article 20 du Traité de Latran et de l'exemption d'impôts, ils reçoivent les secours médicaux prévus par l'ordonnance du 28 septembre 1929 sur le service sanitaire.

1. A l'exception des cardinaux qui jouent un rôle politique pendant la vacance du Saint-Siège, et ce sont toujours eux qui élisent le Pape.

La condition juridique de l'étranger qui réside dans la Cité est différente au point de vue du statut personnel du citoyen et comme la Cité du Vatican a adopté le Code civil italien, et que l'article 11 de la loi sur les sources du droit n'y prévoit aucune modification, cela veut dire que dans l'État pontifical la loi nationale de l'étranger est étendue « au-delà des limites traditionnelles, on lui soumet les successions, la substance des donations et des testaments, on fait dépendre la condition des meubles de la loi nationale du propriétaire ». De même, pour pouvoir poursuivre en justice un national, il sera obligé de verser une caution « *judicatum sovli* ».

Il est probable de même, qu'un étranger résidant dans la Cité propriétaire d'une voiture, n'échappe pas aux dispositions sévères de l'ordonnance réglementant l'accès des véhicules sur ce territoire.

La condition du citoyen vatican en Italie ¹ est rendue plus intéressante par certaines particularités prévues par l'article 9 du traité et certaines distinctions qu'on doit faire si le citoyen vatican est clerc ou laïque, si sa nationalité d'origine est italienne ou autre.

« A ces mêmes personnes ² tant qu'elles sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège, seront applicables sur le territoire du Royaume d'Italie, même dans les questions où doit être observée la loi personnelle (quand elles ne sont pas réglées par des normes émanant du Saint-Siège), les

1. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'une demeure temporaire sise ailleurs; si ce fait n'est pas accompagné de la perte du domicile dans la Cité elle-même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon dudit domicile. Art. 9.

2. On doit entendre les citoyens pontificaux.

dispositions de la législation italienne et, s'il s'agit d'une personne qu'il faille considérer comme possédant une autre nationalité, les lois de l'État auquel elle appartient ».

Avant d'essayer d'analyser ce paragraphe, il est nécessaire de faire deux remarques :

Primo, il semble qu'il contienne un mot de plus, c'est « *même* », expression qui est superflue, étant donné que ses lois nationales sont applicables à un étranger seulement en ce qui concerne son statut personnel, car il est soumis pour les autres actes juridiques qu'il peut faire aux lois de l'État où il réside.

Secundo, on ne doit pas perdre de vue que la Cité du Vatican est pourvue d'une législation complète et que le Code civil italien est en vigueur dans la Cité et adopté par le Saint-Siège, sauf certaines exceptions. Il y aura donc, dans tous les cas, des dispositions vaticanes déterminant le statut des citoyens pontificaux. En Italie, et ailleurs, les tribunaux seront obligés, conformément au Traité, d'appliquer les normes pontificales, normes qui sont semblables en grande partie aux règles italiennes, bien qu'elles soient vaticanes.

L'article 11 de la loi sur les sources du droit prévoit outre l'application du Code civil italien dans la Cité certaines modifications apportées à ce Code pour le mettre en accord soit avec l'acte du 11 février 1929, soit avec le droit canon. D'après le second alinéa de cet article, la capacité des clercs et des religieux, citoyens du Vatican, est réglée par le Code canon en ce qui concerne « l'accomplissement de tout acte juridique, pour l'acquisition et la disposition entre vifs ou à cause de mort ».

Dans le paragraphe suivant, on trouve une autre disposition qui se réclame du Code canon « le mariage, dispose-t-il est lui aussi exclusivement réglé par la même loi ». Ceci établit une notable différence par rapport à la loi italienne, bien qu'elle soit fortement influencée par le droit canon depuis 1929. Tandis que dans l'État pontifical toute question qui se rattache au mariage est de la compétence des dicastères et des tribunaux ecclésiastiques dans le Concordat italien, dans son article 34, il est spécifié que « Quant aux causes de séparation personnelle, le Saint-Siège consent qu'elles soient jugées par le pouvoir judiciaire civil ».

On se rend compte que par certaines dispositions du Code canon applicables seulement aux clercs, la capacité des citoyens du Vatican n'est pas unique, elle varie suivant qu'il s'agit d'un clerc ou d'un laïque. Cette distinction doit être faite même par la justice étrangère.

Mais si, d'après le droit vatican, les citoyens pontificaux peuvent être répartis en deux catégories, en clercs et laïques d'après le droit auquel ils sont régis, on pourrait arguer que le traité lui-même établit dans ce paragraphe une sorte de discrimination entre les citoyens vaticans, d'après des critères complètement différents : entre ceux qui sont seulement vaticans et ceux qui ont encore une nationalité.

En effet, on lit qu'il faut appliquer les normes de la législation italienne (abstraction faite des normes vaticanes qui pourraient déterminer le statut personnel), aux personnes assujetties à la souveraineté du Saint-Siège ou « s'il s'agit d'une personne qu'il faille considérer comme possédant une autre nationalité, les lois de l'État auquel elle appartient ».

Le Traité décide que c'est seulement quand les dispositions vaticanes feront défaut que s'appliqueront les lois italiennes ou les lois d'un autre État, mais comme des dispositions pontificales existent, la discussion de ce qu'on doit entendre par cette phrase paraît au moins dénuée d'intérêt pratique. Mais il est possible que justement, grâce à cette phrase et à une autre pareille dans le paragraphe précédent¹, on trouve une des caractéristiques de la nationalité vaticane.

Que doit-on penser de ces deux textes ? Peut-on dire avec M. Rousseau, que « le système de la double nationalité se trouve ainsi rédigé en règle générale pour tous les ressortissants du nouvel État », ou conclure avec M. Valéry que la nationalité vaticane est une nationalité exclusive qui ne peut être cumulée avec une autre.

A mon avis, les compilateurs du Traité de Latran en inscrivant ces principes dans l'article 9 non seulement sont dans l'esprit du Traité, mais même tiennent compte de certaines vérités juridiques.

Il est connu que le rôle du Traité de Latran est d'assurer la visible et complète indépendance du Pontife Romain, but qui n'aurait pas été atteint, bien entendu, uniquement par la reconnaissance du Saint-Siège, « en pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance de juridiction sur le Vatican ». Cette condition n'était pas suffisante. Il n'était

1. « En cessant d'être sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées aux paragraphes précédents, au cas ou aux termes de la loi italienne, indépendamment de circonstances de fait ci-dessus prévues, elles ne seraient pas à considérer comme munies d'une autre nationalité, seront en Italie considérées purement et simplement comme citoyens italiens ». Ce second alinéa, qui logiquement devrait être le troisième (voir aussi Valéry) renforce à notre avis l'idée de la double nationalité.

pas assez d'assurer au Saint-Siège une espèce de zone franche, il fallait aussi lui garantir une catégorie de personnes sur lesquelles le Saint-Siège puisse exercer sa souveraineté sans entrave, même dans l'ordre temporel. C'est là qu'il faut chercher la genèse de l'article 9.

Mais, comme d'autre part, on peut acquérir cette nationalité seulement à condition qu'on ait une résidence stable dans la Cité du Vatican, ce que l'on peut obtenir fort souvent, mais pas toujours — à la suite d'une fonction dans ladite Cité, il est fort probable qu'au moins en ce qui concerne les clercs ils deviennent citoyens du Vatican, pour employer l'expression de M. Valéry, *jure imperii*. Or, comme d'une part, le Traité de Latran pour les puissances non contractantes est *res inter alios acta*, comme, d'autre part, presque « dans tous les pays l'acquisition d'une nationalité étrangère » *ex lege* » par un de ses ressortissants ne constitue pas une cause de perte de nationalité. Bien mieux, il existe des législations qui ne considèrent pas comme rompue l'allégeance entre un national et son État même si le national a obtenu une autre nationalité à sa demande, s'il n'accomplit pas certaines formalités. Or, le Saint-Siège n'aurait pas pu décréter que ces personnes perdent *ipso facto* la nationalité d'origine, comme les Italiens ¹. Donc on s'est borné dans le deuxième alinéa à prendre, acte d'une réalité.

En effet, l'analyse rapide de plusieurs dispositions des lois qui régissent la nationalité d'origine des plus nombreux citoyens vaticans en fournit la preuve:

1. Voir plus loin, p. 403.

D'après la nationalité d'origine, les italiens sont les plus nombreux et les suisses les suivent immédiatement. Si les suisses sont considérés comme vaticans d'après la loi vaticane, ils sont suisses d'après la loi suisse. L'article 6 de la loi fédérale du 25 juin 1903 décide que : « Les personnes qui, outre la nationalité suisse, possèdent encore celle d'un État étranger, ne peuvent réclamer vis-à-vis de cet État aussi longtemps qu'ils y résident les droits et la protection dus à la qualité de citoyens suisses ». Et plus loin, la même loi dispose que « le simple fait de l'acquisition d'une nationalité étrangère n'entraîne pas la perte de l'indigénat suisse s'il n'a pas renoncé volontairement à la nationalité suisse ».

Un suisse qui deviendrait vatican soit du fait d'une fonction (ce qui se passe actuellement), soit après avoir obtenu du souverain Pontife le droit de résidence et celui de cité (art. 1, alinéa 3, loi sur la nationalité et le séjour), demeure sous l'empire de la loi suisse, s'il n'a pas renoncé volontairement à cette nationalité suisse.

La loi allemande est plus rigoureuse que la loi suisse : Il est prévu que l'allemand naturalisé « ex lege » ou celui qui acquiert une nationalité étrangère du fait d'une fonction ne perd pas sa nationalité ¹.

Si un allemand demande et obtient une nationalité étrangère, alors seulement il perd la nationalité allemande. Ce n'est pas le cas des allemands devenus vaticans. Tous sont devenus vaticans soit « ex lege », soit du fait d'une fonction, ils gardent donc la qualité de citoyens allemands.

1. A condition qu'il ne passe outre à une injonction des organes compétents de quitter cette fonction.

La loi française du 10 août 1927, par les dispositions qu'elle contient, se rapproche du droit allemand. Aucun français ne perd sa nationalité s'il acquiert une autre nationalité « *ex lege* » et non sur sa demande.

Nonobstant, le français pourrait demander au Président de la République d'être relevé de sa qualité de français (règle qui n'existe pas dans la législation allemande). Comme les allemands qui sont citoyens vaticans, les français ayant la même qualité, n'ont pas perdu leur nationalité d'origine ¹.

Une fois admise, la condition de résidence nécessaire pour devenir citoyen vatican, les négociateurs du traité ont dû s'occuper de ceux qui ne vont pas perdre leur nationalité d'origine, tout en devenant des vaticans. D'où les dispositions du deuxième et troisième alinéas de l'article 9, qui y paraissent au premier abord « comme autant d'énigmes ».

Si la disposition de l'alinéa 3 pratiquement n'a pas d'objet, au moins en Italie (le Saint-Siège ayant pourvu la Cité du Vatican d'une législation complète) celle qui est incluse dans le deuxième alinéa, relatif à la perte de la nationalité vaticane, produira des effets tant que la nationalité vaticane s'acquerra du fait de la résidence.

En effet, la nationalité vaticane ne peut durer que tant que l'on a une résidence stable dans la Cité, ou à Rome, s'il s'agit des cardinaux. Cette résidence dure tant que le Saint-Siège le désire. La loi sur la nationalité ne fait que

1. Depuis peu de temps le Cardinal Lépicier, préfet de la congrégation des religieux, citoyen vatican conformément à l'art. 24, alinéa 1 du Traité, vient d'être décoré de la Légion d'Honneur à titre français.

réfléter cet état de choses. Dans son article 6, elle dispose que cette nationalité se perd :

a) Pour les cardinaux, quand pour une raison quelconque, ils cessent de résider dans la Cité du Vatican ou dans Rome ;

b) Pour tout citoyen, quand il abandonne volontairement sa résidence dans la Cité ;

c) Pour les personnes indiquées dans le paragraphe *b* de l'article premier, quand elles quittent les dignités, charges, offices ou emplois en raison desquels elles avaient l'obligation ou l'autorisation de résider dans la Cité ;

d) Pour tout citoyen vatican, dont la résidence dans la Cité dépend des autorisations prévues par les précédents articles, quand cette autorisation cesse ou bien, de droit, conformément aux mêmes articles, ou bien par révocation.

Les pouvoirs auxquels fait allusion le dernier paragraphe de l'article 4 (ceux du Souverain Pontife ou du Gouverneur fixés par ladite loi, aux articles 16 et 17) restent toujours saufs, dans le but de permettre la conservation de la résidence dans la Cité, et, dans certains cas, de la qualité de citoyen qui peut éventuellement s'y rattacher ¹.

Ce n'est donc pas la loi pontifical qui détermine le statut des personnes ayant cessé d'être vaticanes ; c'est l'alinéa 2

1. L'article 4, dont il est question, et l'article 5 prévoient aussi la manière dont le conjoint, les enfants, les ascendants, les frères et sœurs d'un citoyen vatican, perdent la nationalité pontificale, c'est par le fait du retrait de l'autorisation qui se produit automatiquement dans les cas suivants :

a) Pour le conjoint, si le mariage est annulé, du fait de l'objet d'une dispense, ou bien si la séparation de corps est prononcée ;

b) Pour les fils, lorsqu'ils atteignent l'âge de 25 ans, sauf s'ils sont incapables de travailler et restent à la charge du citoyen vatican ;

c) Pour les filles, lors de leur mariage. L'article 5 décide que l'autorisation cesse de droit pour les frères à 25 ans, sauf s'ils sont incapables de travailler, et pour les sœurs, lors de leur mariage. Donc un ascendant perd cette qualité seulement en même temps que le citoyen vatican à la charge d'un citoyen vatican.

de l'article 9 : « En cessant d'être soumises à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent et d'après les termes de la loi italienne, indépendamment de circonstances de fait prévues plus haut, ne seraient pas à considérer comme possédant une autre nationalité, seront en Italie considérées sans autre formalité comme citoyens italiens ».

Dans l'alinéa 2 comme dans l'alinéa 3, on fait toujours la même discrimination entre les citoyens vaticans qui ont une seule nationalité, ceux qui cumuleraient encore une autre nationalité à part celle de l'État pontifical.

Il nous reste à voir quels sont ceux qui perdent leur nationalité d'origine en devenant des vaticans.

La création de la Cité du Vatican a été rendue possible par la cession du Vatican au Saint-Siège. Or, une cession de territoire est doublée de l'engagement pris par l'État cédant de ne plus exercer sa souveraineté sur les personnes qui s'y trouvent, de rompre le lien d'allégeance qui existait entre lui et ses nationaux qui habitent ce territoire. Ce fait s'est produit aussi en 1929. Les italiens qui habitaient alors le Vatican sont devenus des citoyens pontificaux en perdant ipso-facto la qualité des italiens.

Même les italiens qui ont acquis la nationalité pontificale après le 7 juin 1929 ont perdu leur nationalité d'origine.

Ce qui ressort du texte du Traité : L'article 10 dispose que toute une catégorie de dignitaires, « quand même ils ne seraient pas citoyens du Vatican, seront toujours et en tous cas à l'égard de l'Italie exempts du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel ». Ce qui prouve que toute attache est rompue entre le ci-

devant italien et l'Italie. L'article 2 renforce cette opinion en décidant que tous les cardinaux résidant à Rome, sont citoyens de ladite Cité, avec tous les effets qui s'ensuivent ».

Mais, comme remarque M. Morelli, même les alinéas 2 et 3 de l'article 9 démontre la même chose, c'est « une disposition qui exclut d'une manière implicite qu'auparavant et indépendamment de la perte de la nationalité vaticane puisse faire place à la nationalité italienne, et encore de la norme incluse dans le troisième alinéa qui se rapporte à l'hypothèse de cumul de la nationalité vaticane avec celle d'un État tiers, et non dans l'hypothèse (et qui doit être même, à cause de ce motif, comme exclue) de cumul de la nationalité ».

Il va de soi que la loi italienne sur la nationalité du 13 juin 1919 a été modifiée dans ses dispositions sur la perte de la nationalité comme elle l'a été aussi par la disposition qui déclare que tous ceux qui ont perdu la nationalité pontificale seront considérés en Italie comme des citoyens italiens¹. Disposition qui signifie en même temps une réintégration instantanée pour les ci-devant italiens, et une nouvelle manière d'acquisition de la nationalité italienne, disposition prise pour rendre impossible l'apatridie.

C'est la réintégration instantanée et presque imposée qui inspire à M. Checchini de dénier le caractère d'une véritable nationalité à la nationalité vaticane. Pour lui, la nationalité vaticane ne serait pas une nationalité, ce

1. Voici ce qui prouve que l'Italie a aussi pris des obligations à sa charge : elle considère les Italiens devenus vaticans comme des étrangers, elle les réintègre s'ils perdent la nationalité vaticane, et même elle confère la nationalité italienne à des personnes qui ne l'ont jamais eu et qui ne peuvent se prévaloir d'une autre.

serait plutôt une espèce de neutralisation et la nationalité italienne, qui comprimerait la nationalité d'origine y prendrait automatiquement ses droits à la perte de la nationalité pontificale.

On pourrait objecter aussi bien à ceux qui parlent de la nationalité italienne imposée, que le Traité dit « que ces personnes seront considérées seulement en Italie comme des italiens, ce qui fait voir que la réintégration n'est pas imposée.

Les caractéristiques de la nationalité vaticane.

La manière d'acquisition, le caractère temporaire, le fait que d'habitude la nationalité vaticane coexiste avec celle du pays d'origine, sont autant d'arguments qu'on a donnés pour démontrer que la nationalité vaticane n'est pas une véritable nationalité¹. Tous les commentateurs qui sont de cet avis s'attardent à prouver que ces trois caractères sont inédits et qu'ils sont étrangers à la notion classique de nationalité. Nous avons essayé de démontrer que la manière d'acquisition de la nationalité pontificale n'est pas absolument inédite, que cette nationalité ne s'acquiert pas du fait seulement de la résidence, qu'il faut toujours qu'une autorisation pontificale explicite ou implicite intervienne, dans cet acte, que la volonté de l'individu y joue un rôle. Nous avons dit aussi que si cette volonté est manifeste, l'acquisition de la nationalité vaticane se

1. « Le Traité de Latran a établi, pourrait-on dire, une nationalité fonctionnelle qui a pour caractère dominant de n'être — au moins en principe — ni perpétuelle ni exclusive, cette nationalité n'implique pas une allégeance permanente. » Voir Rousseau, déjà cité.

rapproche de la naturalisation, et que, dans l'autre cas, on pourrait parler plutôt de l'acquisition de cette nationalité par le bienfait de la loi.

Il serait exagéré de dire que le propre de la nationalité c'est la perpétuité. Depuis longtemps les États ont renoncé à vouloir imposer à leurs sujets une allégeance perpétuelle. Aujourd'hui, c'est soit l'individu qui peut changer de nationalité, soit l'État qui peut dénationaliser ses sujets, ce qui d'habitude prend le caractère d'une peine infligée par l'État à ses ressortissants. En tout cas, ce qui se passe dans la Cité du Vatican n'apparaît que comme une dernière conséquence du principe que l'allégeance du citoyen n'est pas perpétuelle.

Malgré l'existence de certaines particularités, les citoyens vaticans sont soumis d'une manière absolue au Souverain Pontife, ce qui d'ailleurs, constitue le propre d'une souveraineté. Toutes les modalités insérées dans le traité n'ont que le don de rendre plus absolue cette soumission : pour la façon d'acquérir la nationalité vaticane, on remarque que personne ne peut devenir citoyen de la Cité sans la volonté du Souverain Pontife, personne ne peut s'imposer comme citoyen, que ce soit du fait de sa naissance ou autrement. Dans le même but, on statue sur la manière de perdre la nationalité vaticane. Les citoyens sont à la discrétion du Souverain Pontife qui peut, à la moindre incartade, les dénationaliser. Et si la nationalité vaticane peut coexister, dans certains cas, avec les autres, cela ne veut pas dire qu'un État dont l'un des ressortissants est devenu vatican pourrait dans la Cité aller à l'encontre de la volonté du Pape. Ce qui paraissait anéantir la puissance

de commandement du Saint-Siège sur ses sujets contribue justement à la renforcer.

Toutes ces modalités qu'on a dû imaginer et qui paraissent plutôt comme une restriction à la souveraineté du Saint-Siège, comme une obligation, ne font que consacrer sa toute-puissance pour être à l'abri de toute ingérence dans la conduite des affaires de l'Église universelle aussi bien à l'égard de l'Italie qu'à l'égard de ses propres citoyens.

La Cité du Vatican est-elle indépendante ?

Bien que l'Italie reconnaisse, par le Traité de Latran, au Saint-Siège l'absolue puissance de juridiction souveraine sur le Vatican, bien que cette phrase doive être comprise comme l'exercice exclusif de l'autorité du Saint-Siège dans la Cité du Vatican, sans aucune ingérence du Gouvernement italien (art. 4), plusieurs auteurs croient que la mise en œuvre de ces principes est bien loin de consacrer la parfaite liberté de la Papauté à l'égard de l'Italie. On pourrait même parler « d'une sorte de protectorat du Gouvernement italien, motivé par les circonstances de fait »¹.

Comme l'indépendance n'est que le reflet de la souveraineté interne et représente seulement « la souveraineté interne opposée aux tiers », pour voir si la Cité du Vatican est indépendante ou non, il faut analyser comment la puissance étatique y est aménagée, si l'Italie en est exclue, ou bien si l'immixtion de l'Italie existe, et est telle qu'elle justifie l'opinion de M. Scelle.

D'après l'alinéa premier, du premier article de la loi fon-

1. Voir Scelle, *op. cit.*, p. 205.

damentale de la Cité du Vatican du 7 juin 1929, « Le Souverain Pontife, Chef de l'État de la Cité du Vatican, a la plénitude des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire¹. » Néanmoins, certaines dispositions des lois vaticanes constituent une limite à la toute-puissance du Pape. Ainsi l'article 2 de la loi sur les sources du droit dispose que « la nationalité vaticane est réglée, conformément au Traité entre le Saint-Siège et le Royaume de l'Italie, par la loi en date de ce jour n° 3 », de même le paragraphe premier de l'article 18 mentionne que « les tribunaux vaticans sont compétents pour connaître les infractions commises par quiconque sur le territoire de la Cité du Vatican, à moins que, s'il s'agit d'un délit, son auteur se soit réfugié en territoire italien, ou que délégation n'ait été donnée aux Tribunaux du Royaume d'Italie, le tout conformément à l'article 22 du traité du 11 février 1929 ».

Ces deux dispositions sont les seules dans la législation vaticane qui fassent allusion au Gouvernement italien. Elles signifient : une limitation volontaire de la compétence du Saint-Siège, quant à la détermination de la condition de ses citoyens ; une renonciation à demander l'extradition d'un infracteur réfugié en Italie, et enfin la faculté pour le Saint-Siège de faire juger et punir les

1. M. Ræber dans son ouvrage, *Der Neue Kirchenstaat*, p. 22, croit que la loi fondamentale de la Cité du Vatican ne serait pas une constitution parce qu'elle n'établit pas une collaboration entre les citoyens vaticans et le Souverain Pontife ou Gouvernement et une séparation entre les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire, tous les trois étant concentrés entre les mains du Pape. L'opinion de M. Ræber ne paraît pas juste : le propre d'une constitution est d'organiser l'État, de le pourvoir des organes. Organisation qui peut revêtir n'importe quelle forme, que ce soit absolue ou libérale, théocratique ou démocratique. Dans le même sens, M. de Malberg, *op. cit.*, p. 65, tome I.

infracteurs appréhendés dans la Cité du Vatican, par les Tribunaux italiens.

Il nous reste à voir si ces trois modalités qui sont, bien entendu, mentionnées dans le Traité, constituent autant d'immixtions de la part de l'Italie dans la compétence du Saint-Siège.

Il est certain que la première ne pourrait pas constituer une cause d'intervention de la part de l'Italie. Du moment que le Saint-Siège se conforme aux stipulations du Traité, du moment que lui-même a librement consenti à ne considérer comme ses propres sujets qu'une catégorie de personnes qui remplissent certaines conditions, on ne voit pas comment l'Italie pourrait s'y immiscer.

On connaît la préoccupation constante du Saint-Siège de se décharger le plus possible des soucis que sa « population » pourrait lui créer, quoique l'organisation de la justice vaticane soit un fait accompli ¹. C'est toujours là qu'on doit chercher le véritable motif de la renonciation du Saint-Siège à demander l'extradition des infracteurs ² et

1. L'article 22 dans son second paragraphe contient une convention d'extradition non réciproque. « Le Saint-Siège s'engage à remettre à l'Italie les personnes réfugiées dans la Cité du Vatican si les actes commis sont réputés des actes délictueux par les deux États ». On ne se trouve pas en présence d'une *livraison* pure et simple, mais d'une convention d'extradition qui a le caractère de n'être pas réciproque.

2. De l'article 9 et jusqu'à l'article 14 inclus, la loi fondamentale traite de l'organisation judiciaire vaticane.

Il existe quatre degrés de juridiction : des tribunaux inférieurs : justices de paix et tribunaux de simple police, tribunal de première instance (juge de droit commun en matière civile comme en matière pénale), la Sainte Rate Romaine, juridiction ecclésiastique, dans certains cas remplissant le rôle de Cour d'appel de la Cité, comme le Tribunal Suprême de la Signature remplit quelquefois celui de Cour de Cassation.

Le Souverain Pontife, conformément à l'article 16 de ladite loi, peut à n'importe quel moment de la procédure confier l'affaire, qu'elle soit pénale ou civile, à une commission. La justice déléguée est adoptée dans l'Etat pontifical.

Le Pape se réserve le droit d'accorder des dispenses, grâces et pardons (art. 17).

la faculté de faire punir par les autorités italiennes les délits commis dans la Cité du Vatican.

L'alinéa premier de l'article 22 dit à ce sujet : « A la demande du Saint-Siège et par une délégation qui pourra être donnée par lui, soit pour chaque cas, soit de façon permanente, l'Italie pourvoira dans son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican, sauf quand l'auteur du délit se sera réfugié en territoire italien, auquel cas il sera procédé contre lui sans autre formalité, conformément aux lois italiennes ».

Comme il s'agit d'une délégation qui peut être donnée par le Saint-Siège et qui est facultative, le Saint-Siège étant le maître de choisir la solution qui lui plaît, il ne faut donc pas conclure que la liberté judiciaire de la Cité Vaticane serait atteinte ¹. Cette liberté ressort en quelque sorte encore de l'article 23 disposant que pour l'exécution des sentences rendues par les Tribunaux vaticans, en Italie, on appliquera les règles du droit international.

Un autre chef pour lequel on a dénié l'indépendance de la Cité du Vatican, c'est l'aménagement et le fonctionnement de ses services publics. « Pour tout résumer d'un mot, dit M. Rousseau, il est permis de dire que la Cité du Vatican ne possède pas l'autonomie de ses services publics. Aussi bien dans l'aménagement de ces services que dans leur

1. Jusqu'à présent, aucun cas de délégation ne s'est produit. Les deux délits qui furent commis dans la Cité, ne faisant pas l'objet d'une délégation en faveur de la justice italienne.

La procédure de la première affaire — tentative d'assassinat — s'est terminée par un non lieu, en raison de l'état mental de la prévenue (décembre 1929). Le second procès eut lieu le 29 janvier 1930, contre un nommé Paolis, coupable de vol sacrilège. On ne l'a pas considéré comme récidiviste, les autres condamnations émanant d'un tribunal étranger par rapport à la Cité. Il a été condamné à trois mois de prison (29 janvier 1930).

fonctionnement, la compétence du nouvel État ne s'exerce pas avec le caractère d'exclusivité et de plénitude qu'elle devrait normalement avoir ».

L'article 6 du Traité auquel se réfère M. Rousseau déclare :

« L'Italie pourvoira, au moyen des accords nécessaires
« avec les organisations intéressées, à ce que la Cité du
« Vatican se voie assurer en propriété une dotation d'eau
« convenable.

« Elle pourvoira, en outre, à la communication avec les
« voies ferrées de l'État par la construction d'une gare de
« Chemins de fer dans la Cité du Vatican, à l'emplacement
« indiqué dans le plan ci-joint, et par la circulation des
« voitures appartenant au Vatican sur les voies ferrées
« italiennes.

« Elle pourvoira de plus à relier directement, même
« avec les autres États, les services télégraphiques, radio-
« télégraphiques, radiotéléphoniques et postaux de la Cité
« du Vatican.

« Elle pourvoira aussi à la coordination des autres
« services publics.

« A tout ce qui est spécifié ci-dessus, il sera pourvu aux
« frais de l'État italien, et dans le délai d'un an à dater de
« l'entrée en vigueur du présent traité ».

Il est évident que l'aménagement matériel de plusieurs services publics de la Cité du Vatican, et non des moindres, incombe à l'Italie, mais son rôle se borne à faire construire, à ses frais, les installations nécessaires à la marche de ces services, tâche purement matérielle et assez coûteuse. Il est ici question de services importants, mais non essentiels.

Il ne s'agit pas de l'aménagement par l'État italien de la justice pontificale, mais du service téléphonique, radio-téléphonique et autres semblables.

Et si ces services sont installés par l'Italie, ils ne sont pas gérés par elle. En effet, « ils sont gérés indépendamment « par l'État vatican, par des fonctionnaires choisis et « nommés par le Gouverneur de l'État, et ils sont rémunérés par ledit État, dépendant directement de celui-ci ».

Au paragraphe 4 de l'article 6 : « Elle pourvoira aussi, enfin, à la coordination des autres services publics ».

I. — On ne doit pas attribuer une importance excessive¹.

II. — Il ne faut pas l'entendre comme une substitution générale accordée par l'État pontifical à l'État italien dans l'aménagement et le fonctionnement de tous ses services, il semble qu'on doive plutôt, en considérant la teneur de l'article 6, envisager l'obligation pour l'Italie d'entreprendre divers travaux d'édilité.

La disposition de l'article 21 de la loi sur les sources du droit, qui décide que tous les enfants vaticans doivent fréquenter les écoles de Rome choisies par le Gouverneur, tant qu'il n'y aura pas une école dans la Cité du Vatican, est considéré par M. Rousseau comme une preuve irréfutable de substitution dans le fonctionnement d'un service public par l'État italien. C'est une mesure de transition, une mesure qui disparaîtra, si elle n'est déjà disparue, une mesure qui est prise par l'État pontifical de son propre

1. « Et c'est cet État (Italie) qui est explicitement chargé de pourvoir « à la coordination des autres services publics », mission dont il est inutile de souligner le caractère vague et imprécis et qui met en pleine lumière l'aspect artificiel du pseudo État créé par le Traité de Latran ». Rousseau, *op. cit.*, p. 344.

mouvement, qui ne peut avoir aucune importance dans la caractéristique de l'État du Saint-Siège.

L'aménagement de la puissance étatique de la Cité du Vatican est donc à l'abri de toute ingérence de la part de l'Italie, pourtant dans l'article 24 du traité, on spécifie qu'elle sera « toujours et en tout cas considérée comme territoire neutre ».

L'article 24 dit à ce sujet : « Le Saint-Siège, en ce qui concerne la souveraineté qui lui appartient même dans l'ordre international, déclare qu'il veut rester et restera étranger aux compétitions temporelles entre les autres États et aux Congrès internationaux convoqués à cette fin, à moins que les parties en litige ne fassent d'un commun accord appel à sa mission de paix, se réservant en tout cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle.

En conséquence de quoi, la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme territoire neutre et inviolable ».

La neutralité de la Cité du Vatican apparaît donc comme le corollaire du désintéressement du Saint-Siège vis-à-vis des compétitions temporelles des États.

Pour certains juristes, cette déclaration de la Papauté ne serait que la doctrine du pouvoir indirect appliquée au domaine international ¹.

« Le pouvoir de la Papauté, comme celui de toute Société, est déterminé par ses buts, sa compétence est limitée par ses fins. Or, comme les buts de l'Église sont purement spirituels, il est logique que l'Église se désintéresse des

1. Voir le R. Père Delos « Le Traité du Latran ». *Revue générale de droit international*, 1929, p. 450.

questions d'ordre temporel, tout en se réservant de faire valoir son influence toutes les fois que des intérêts spirituels peuvent être menacés ou quand les parties en litige font appel d'un commun accord au Saint-Siège. »

Mais cette déclaration du Saint-Siège, qui n'est pas révocable, car elle fait partie d'un traité bilatéral, pourrait passer pour avoir entraîné la politique suivie par l'État italien depuis 1870, politique d'exclusion du Saint-Siège de toute conférence internationale. En 1889, le Saint-Siège a été empêché de prendre part, par l'Italie, à la conférence de la Paix de La Haye. De même, l'article 15 de la Convention conclue entre l'Italie et les puissances alliées en 1915 prévoit l'exclusion du Saint-Siège de la future conférence de la paix.

En tous cas, il est excessif de dire avec M. Scelle que cet article établit une concordance entre la politique de l'Italie et celle du Saint-Siège. La Papauté est une puissance supranationale, une entité qui étend sa compétence partout où il y a des catholiques, or il n'est pas possible qu'elle prenne parti pour une nation sans en mécontenter une autre. Il est juste de dire que cette déclaration signifie le désir « que le Pape ne paraisse lié à aucun système politique ». Toutefois, cette disposition ne veut pas dire que le Pape est exclu de toutes les conférences internationales, mais seulement de celles qui ont pour but de trancher des litiges internationaux. Donc, si une nouvelle conférence semblable à celle de La Haye se réunissait, le Saint-Siège aurait le droit de participer au moins à une convention relative à la Croix-Rouge. M. Fragonard croit, avec raison à mon avis, qu'il ne faut entendre par litiges internationaux que

des litiges politiques, et que donc le Saint-Siège pourrait participer à des conférences de droit international privé, au moins à celles qui peuvent présenter un intérêt pour les citoyens du Vatican ¹.

La portée du second alinéa de l'article 24 est de même discutable, en tant que l'on se demande si la neutralité de la Cité du Vatican existe à l'égard de l'Italie seulement, ou aussi vis-à-vis des autres États. Est-ce une neutralité permanente ? De l'avis de tous les auteurs, pour qu'un État soit perpétuellement neutre, il doit être reconnu comme tel par les puissances et il l'est seulement à l'égard de celles qui l'ont reconnu expressément ².

S'il n'est pas intervenu une déclaration expresse de reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Cité du Vatican par les puissances, on pourrait invoquer que la manière dont la communication de la signification imminente des accords avec l'Italie a été faite, contenait une invitation à l'adresse des puissances accréditées auprès du Saint-Siège à reconnaître ce nouvel ordre de choses ³. D'autre part, le Pape parle dans son discours au corps diplomatique venu le féliciter, le 9 mars 1929, de l'adhé-

1. Fragonard, *op. cit.*, p. 57.

2. Un seul auteur est d'opinion contraire : c'est F. de Martens. Dans un article écrit au sujet de la neutralité possible du Danemarck dans la *Revue des Deux Mondes* de 1903, il croit que : « Dans la vie privée, personne ne contestera notre droit individuel de déclarer une fois pour toutes, que nous voulons garder notre absolue neutralité dans les querelles de nos voisins ou connaissances. Dans la vie politique ou internationale, le même droit doit être reconnu aux États de déclarer *Urbi et Orbi* et pour toujours qu'ils veulent rester en dehors de toutes complications internationales et ne prendre aucune part dans les conflits entre les nations ».

3. « Sa Sainteté est persuadée que les gouvernements qui ont voulu être représentés près le Pontife Romain quand celui-ci était dans un palais qui ne lui était laissé qu'en simple jouissance, voudront l'être plus volontiers encore quand le Pontife romain sera dans son petit État. »

sion des puissances donnée aux accords ¹. La situation est complexe, surtout du fait qu'aucun envoyé n'a protesté contre cette expression d'adhésion. On pourrait dire, avec toutes les réserves que comporte la situation, que la Cité du Vatican est neutre à l'égard des puissances accréditées auprès du Vatican.

Un autre problème qui se pose est celui de savoir si cette neutralité est garantie ou non. Il existe, et ce n'est pas douteux, une garantie de fait au profit du Saint-Siège, la Cité du Vatican étant une enclave dans la ville de Rome, ceux qui voudraient l'attaquer devraient traverser le territoire italien ². Il y a là une garantie de fait et non de droit, le Saint-Siège faisant connaître qu'il ne désire pas de garantie.

La Cité du Vatican est indépendante à l'égard de l'Italie, qui ne peut ni s'immiscer dans son organisation interne, ni lui dicter sa politique étrangère.

On pourrait donc être tenté de la caractériser dès maintenant s'il ne fallait pas pour en avoir un aperçu exact envisager aussi le rapport qui existe entre le Saint-Siège et la Cité ; y-a-t-il une sorte d'union personnelle, ou un autre genre d'union entre ces deux États ?

1. « ...C'est grâce à votre intelligente et bienveillante transmission et *interprétation* que cette communication nous a valu les plus réconfortants, comme les plus désirés témoignages de sympathie et d'adhésion de vos États et vos peuples. »

2. La situation d'enclave de la Cité du Vatican dans la ville de Rome pose un problème insoluble : le Vatican, pendant une guerre dans laquelle l'Italie sera belligérante, doit-il ou non éteindre ses lumières dans le cas d'une attaque aérienne ? Quelle que soit la mesure que le Vatican prendra, il sortira d'une parfaite neutralité. Il est possible, étant donné « le caractère sacré de Rome », où le Saint-Siège a des propriétés disséminées dans toute la ville, que dans le cas d'une guerre, le Vatican demande que Rome soit épargnée d'un bombardement aérien.

Bien que Morelli et Strupp croient que nous nous trouvons en présence d'une véritable union personnelle entre le Saint-Siège et la Cité du Vatican, ce point de vue semble contestable. En effet, ce qui est le propre de l'union personnelle, c'est la précarité et le fait qu'une fois l'union finie, les deux entités qui la formaient subsistent indépendamment l'une de l'autre, que ces deux entités ne sont pas l'une en fonction de l'autre. Or, ici, même si on laisse de côté le fait qu'au moins une d'entre elles n'est pas un État, qu'elles ont des organes communs (les nonces, par exemple), ce qui ne constitue pas une caractéristique de l'union personnelle, la situation juridique n'est pas celle indiquée par ces deux auteurs.

Le but du Traité de Latran n'a pas été de créer un nouvel État qui puisse vivre par lui-même, mais de créer un organisme étatique qui renforce et rende visible l'indépendance du Saint-Siège. La Cité du Vatican n'a pas son but en elle-même, elle ne correspond pas à une collectivité d'individus qui voulait vivre par elle-même, elle doit remplir une autre fonction, celle de rendre évidente la liberté du Saint-Siège à l'égard de toute puissance terrestre. D'où le rapport indissoluble qui existe entre le Saint-Siège et la Cité du Vatican. Cet organisme ne peut exister en dehors du Siège apostolique. Il existera tant qu'il pourra assumer cette fonction et disparaîtra si, par impossible, il n'y a plus lieu de l'assumer. Plusieurs dispositions du Traité ne font que préciser cette situation : le premier paragraphe de l'article 3 en parlant des « *fins spéciales de la Cité du Vatican* », l'article 26 qui reconnaît « l'état de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife ». Il y a donc

reconnaissance d'une manière anticipée. Donc, si ces « *fins spéciales* » n'existent plus, soit du fait que le Saint-Siège quitte Rome, soit parce que la population vaticane voudrait transformer la Cité du Vatican en État semblable aux autres, la Cité n'existerait plus. C'est ce qui démontre la grande différence qui existe entre la Cité du Vatican et l'ancien État de l'Église qui pouvait vivre par lui-même. Et comme la Cité ne doit pas constituer un empêchement à l'indépendance du Saint-Siège, bien au contraire, il ne faut pas s'étonner que les citoyens vaticans non seulement ne possèdent pas de droits politiques, mais encore subissent certaines restrictions qu'on ne trouve nulle part ailleurs ¹.

Donc, je crois avec M. Brazzola qu'il y a lieu de parler plutôt d'une union nécessaire que d'une union personnelle. La Cité du Vatican vit par le Saint-Siège.

Si telle est la situation de la Cité du Vatican vis-à-vis du Saint-Siège, faut-il dire qu'elle est subordonnée à cette entité de droit des gens qu'est le Saint-Siège ? Autrement dit, la Cité du Vatican est-elle indépendante à l'égard du Saint-Siège ? Du moment que le Pape se considère comme investi de ces deux qualités : celle de Chef de l'Église catholique et celle de Chef de la Cité du Vatican, puisqu'il inter-

1. Le Pape est le souverain absolu de la Cité, c'est lui qui fait les lois et les modifie (art. I de la loi fondamentale), il peut évoquer devant une commission nommée par lui n'importe quel procès (art. 17, même loi). La liberté de la presse, de l'association et de réunion (art. 8, 3, 4, de la loi de sûreté publique), pratiquement, n'existent pas. Le Gouverneur de la Cité, nommé et révoqué par le Pape, responsable seulement devant lui, peut disposer de l'usage de la propriété privée (art. 20 de la loi sur les sources du droit). Tous les contrats qui dépassent la somme de 8.000 livres doivent être approuvés par le bureau de finance de la Cité (art. 15, loi de l'organisation administrative). Aucun commerce, aucune industrie ne peuvent être exercés sans l'autorisation du Gouverneur. Aucun empêchement ne peut survenir de la part des citoyens, tout est prévu pour assurer la plus complète liberté au Saint-Siège.

vient dans la Cité en qualité de souverain de cet organisme et non en qualité de personnification de l'Église, on peut conclure que la Cité n'est pas soumise au Saint-Siège. En effet, l'article premier de la loi fondamentale sus-citée est concluant.

CHAPITRE VI

LA NATURE JURIDIQUE DE LA CITÉ DU VATICAN

On pourrait faire entrer dans deux catégories les théories sur la nature juridique de la Cité du Vatican : celles qui lui nient la qualité d'État, et celles qui la lui accordent, sous certaines modalités.

Dans la première catégorie rentre aussi bien la théorie Cité du Vatican — zone extraétatique, soutenue par M. Jarrige, que celle de Cité du Vatican — organe du Saint-Siège, dépourvu donc de la qualité d'État, construction due à MM. Ottolenghi et Checchini.

Ainsi pour M. Jarrige, la Cité du Vatican ne serait pas pourvue d'une personnalité internationale étatique, étant donné qu'elle est une zone extraétatique, un territoire qui échappe à la souveraineté de tous les États et en particulier de l'Italie. Toutefois, le Vatican ne peut pas être considéré comme constituant l'assiette territoriale d'un État : le Pape ne voulant et ne pouvant, d'après cet auteur, exercer une souveraineté temporelle. La Cité du Vatican ressemblerait à « l'alleu médiéval qui échappait au droit commun de la Féodalité », et dans le droit moderne elle serait analogue aux territoires fédéraux où siège le pouvoir central¹.

1. Jarrige, *op. cit.*, p. 234.

Une soi-disant délégation donnée par le Pape à l'Italie pour tout ce qui concerne l'aménagement et le fonctionnement des services publics, certaines particularités de la nationalité vaticane, le désintéressement du Saint-Siège pour tout ce qui se rapporte aux litiges temporels entre les États, l'inexistence d'un but étatique, sont les raisons pour lesquelles on considère la Cité du Vatican comme une zone extraétatique.

On a vu que la Cité du Vatican gère elle-même ses services, sans aucune ingérence de la part de l'Italie, que les particularités de la condition des citoyens vaticans ne font que renforcer leur dépendance vis-à-vis du Saint-Siège et que le fait que la Papauté se désintéresse des « compétitions temporelles » n'est que la contre-partie de la neutralité de la Cité du Vatican. L'inexistence du but étatique n'est pas une raison suffisante de croire que la Cité du Vatican serait une zone extraétatique.

En réalité, le Souverain Pontife exerce donc une souveraineté temporelle dans le cadre de la Cité du Vatican.

Mais même si l'on admettait tous les arguments invoqués à l'appui de cette théorie, elle serait contestable. En effet, comment cette zone de terre pourrait-elle échapper à la souveraineté de tout État quand, en fait, ce serait l'Italie qui l'exercerait ?

Assimiler l'autorité exercée par le pouvoir central d'un État fédéral à l'autorité que l'Italie exercerait dans la Cité du Vatican, c'est au moins excessif. L'Italie n'est pas l'expression de tous les États catholiques, elle en est un, mais c'est tout. Un autre argument peut, par ailleurs, être relevé contre cette thèse : Le Pape acceptant que l'Italie exerce

dans la Cité du Vatican toute autorité temporelle, serait moins libre à l'égard de cet état maintenant, que sous l'empire de la Loi des garanties, et certainement ce ne serait pas le cas de parler d'une zone échappant à la souveraineté de tout État ¹.

Si M. Jarrige croit que la Cité du Vatican ne serait pas un État parce que le Saint-Siège ne veut et ne peut exercer une souveraineté temporelle, l'explication donnée par MM. Ottolenghi et Checchini aboutit au même résultat, quoi qu'on parte d'une base absolument contraire. D'après cette dernière théorie, le Saint-Siège exerce tous les attributs étatiques à l'encontre de tous les États, comme à l'encontre même de la Cité du Vatican, qui ne serait qu'un organe du Saint-Siège ou « l'objet de la propriété de droit privé et du pouvoir souverain de l'entité qu'est le Saint-Siège ».

Plusieurs dispositions du traité déterminent M. Ottolenghi à dire que « la Cité du Vatican est un organe du Saint-Siège, constitué sous la forme d'un agrégat étatique, qui se comporte comme un titulaire des droits propres (ce qui est la caractéristique des organes souverains), mais qui les exerce dans l'intérêt de l'entité auquel il appartient » ².

De l'avis de cet auteur, si le Traité de Latran avait eu comme but la reconnaissance d'un nouvel État, les droits souverains reconnus par les articles 3, 9, 12, 13, 14, 19, 24 au Saint-Siège auraient dû être reconnus à la Cité du Vati-

1. Voir aussi Le Fur, la préface écrite à l'étude de M. Jarrige, p. 41.

2. Voir Ottolenghi « Sulla condizione giuridica delle Città del Vaticano ». *Rivista di diritto internazionale*, 1930, p. 486.

can. Toujours, ajoute-t-il, le Traité parle de la Cité du Vatican, comme d'un territoire, d'une limite de l'exercice de la puissance souveraine du Saint-Siège et non comme d'un État. (On cite les articles 3, 4, 5, 6, 7, 9, 21, 22, 23.) La Cité du Vatican n'est donc qu'un attribut, qu'un organe du Saint-Siège et qui jouit d'une certaine autonomie concédée par le Saint-Siège. De ce que la Cité est un organe et non un État, il en résulte qu'il est possible de comprendre pourquoi elle disparaîtrait si son but cessait d'exister.

Avant d'essayer de démontrer que le fond même de la théorie de M. Ottolenghi n'est pas conforme à la réalité, il est utile de remarquer que cet auteur, dans le premier argument qu'il apporte à l'appui de sa doctrine, se contredit. Il dit, en effet, que si la Cité du Vatican était un État, les droits reconnus par le Traité du Saint-Siège, auraient dû être reconnus. Pourtant quand il veut démontrer (p. 190) que le nouvel organe du Saint-Siège est créé non par le Traité de Latran, mais à la suite du Traité, il dit que l'objet du Traité était de donner naissance à un complexe de droits et de devoirs nécessaires à la création de la Cité. Il admet donc que la Cité n'existait pas à la conclusion du Traité ; dès lors, il est difficile de comprendre comment on aurait pu concéder des droits à quelque chose qui n'existait pas : la Cité du Vatican.

Si l'on admet le second point de vue, d'après lequel le Traité « se borne à donner naissance à un complexe de droits et de devoirs réciproques des parties contractantes », on comprend que le Saint-Siège ait pu coordonner ces droits comme il l'a voulu dans les limites du Traité et qu'il pouvait en conséquence organiser, s'il le voulait, un État dans

le territoire qui lui a été reconnu en pleine propriété et souveraineté, ce que d'ailleurs il a fait.

En effet (comme je l'ai déjà fait remarquer), le Souverain Pontife est le Chef de l'État de la Cité du Vatican et se considère comme tel. Le premier alinéa de la loi fondamentale déclare que « le Souverain Pontife, chef de l'État de la Cité du Vatican a la plénitude des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire ». Il est visible donc que le Saint-Siège « n'est ni en dehors, ni au-dessus de la Cité du Vatican, que l'État pontifical n'est pas simplement l'objet de son droit de propriété et de souveraineté, qu'il faut le placer dans cet État comme un véritable Chef temporel qui en incarne la personnalité » ¹.

Le Pape se considère investi d'une nouvelle qualité : celle de Chef d'État, distincte de celle de Chef de l'Église catholique ². La législation vaticane ne fait que préciser cette distinction qu'on doit faire entre le Saint-Siège et la Cité du Vatican.

Ainsi l'alinéa 2 de l'article 15 de la loi « sur la nationalité et le séjour » dispose que « sont dispensés du permis d'accès et de l'autorisation du séjour, nécessaire pour rester dans la Cité du Vatican au delà de l'horaire prévu..., les ecclésiastiques et autres personnes attachées aux services des tribunaux du Saint-Siège, le conseiller général de l'État, les employés et salariés de l'administration centrale ³ et des

1. Voir Brazzola, *op. cit.*, p. 251.

2. Le titre du Pape après l'entrée en vigueur du Traité de Latran est le suivant : « Evêque de Rome, Vicaire de Jésus-Christ, successeur du Prince des Apôtres, Souverain Pontife de l'Eglise universelle, primat d'Italie, archevêque et métropolitain romain et *Souverain de l'Etat de la Cité du Vatican* ».

3. Traduction du terme italien « *Governatorato* ».

autres administrations vaticanes ». Cette disposition n'est pas la seule qui fasse cette distinction nette entre l'administration du Saint-Siège et celle de la Cité du Vatican ¹.

Le Pape cumule dans sa personne deux qualités : de Souverain Pontife et de Chef temporel ; il ne considère donc pas la Cité du Vatican comme un organe, un service du Saint-Siège, mais comme une entité distincte, non subordonnée à la première et lui étant son souverain. Une entité ayant sa personnalité propre, qui ne lui est pas concédée, et en vertu de laquelle elle a pu conclure plusieurs conventions avec l'Italie ².

La plupart des auteurs lui reconnaissent cette qualité. Parmi ces doctrines on doit distinguer celle qui attribue à la Cité du Vatican le caractère d'État patrimonial, de celle qui l'envisage comme un État dépourvu de but étatique, ayant son but en dehors de lui-même.

M. Donatti croit que la Cité du Vatican est un genre d'État patrimonial ³ (l'État patrimonial se présentant sous plusieurs formes). Elle se différencierait de l'État patrimonial type, en ce que son souverain ne serait pas une personne physique — c'est le Saint-Siège — et ce souverain

1. On pourrait citer aussi l'article 7 de la même loi et l'article 4 de l'ordonnance du Gouverneur relative à la manière provisoire d'accès dans la Cité.

2. Ce qu'on a dit de la théorie de M. Ottolenghi, on peut dire aussi de celle soutenue par M. Checchini qui invoque les mêmes arguments et arrive au même résultat. Ces deux auteurs, d'après leurs dires mêmes, ont envisagé la construction de la Cité du Vatican-organe à la suite d'une étude de M. Jemolo, « Carattere dello Stato della Cita del Vaticano. » *Riv. di diritto internazionale*, 1929, p. 192.

Pour M. Jemolo la Cité du Vatican est un État, mais qui est l'objet de la souveraineté d'une autre entité de droit des gens — le Saint-Siège.

MM. Ottolenghi et Cecchini ont tiré les conséquences extrêmes de cette affirmation.

3. M. Donatti est d'avis que la Papauté redevient sujette de droit des gens par la Cité du Vatican. Le Saint-Siège étant le souverain de cet État. Voir, *op. cit.*, p. 68.

ne peut disposer du territoire de la Cité comme il l'entend.

Si la Cité du Vatican par certains caractères se rapproche de l'État patrimonial — exercice de la souveraineté non au profit de ses ressortissants, propriété du territoire de l'État par le souverain, ce qui l'individualise, c'est justement cette première caractéristique¹. Cet organisme qui présente tous les éléments d'un État, n'a pas de but étatique. L'exercice de la souveraineté ne tend pas à assurer le progrès des Vaticans, mais elle tend à rendre visible et effective l'indépendance du Saint-Siège. Elle n'est pas la personnification d'un groupement d'individus qui voudrait vivre indépendamment, elle est constituée à la suite d'un traité intervenu entre deux sujets de droit des gens, dont l'un seul était un État, l'autre étant une personne morale souveraine sans être un État. La situation juridique créée par ce traité a rendu possible au Chef de l'Église catholique de devenir le Chef d'un État, qui a pour but d'assurer la liberté de son chef².

La Cité du Vatican existera tant qu'il y aura lieu d'assumer cette charge, elle disparaîtra s'il y a lieu de ne plus l'assurer.

1. Caractères qui vont diminuer, la législation vaticane ayant prévu la possibilité pour les particuliers d'acquérir la propriété du sol.

2. Dans ce sens la *Civiltà Catholica*, organe officiel du Saint-Siège : « Le but pour lequel a été constitué l'État de la Cité du Vatican n'est pas d'ordre temporel et politique, mais d'ordre spirituel, religieux et sacré... il a été constitué pour garantir et assurer clairement et visiblement, la pleine liberté du Pontife Romain, dans l'exercice de sa mission de Père et Pasteur universel ». Voir la *Civiltà Catholica* de 1932.

Dans le même sens, Valéry, *op. cit.*, p. 9 « l'État pontifical présente cette particularité, unique au monde, d'exister uniquement en vue d'un but spirituel, et de là cette conséquence capitale que la Cité du Vatican n'a pas d'autre raison d'être que de servir de support au Saint-Siège et de garantir son indépendance physique ». Voir aussi *Le Fur* (le Saint-Siège et le droit des gens, la préface à la thèse de M. Jarrige) Morelli, *op. cit.*, déjà cité, Arzilotti, déjà cité.

C'est au but qui est assigné à la Cité du Vatican, ce but extra-étatique, qu'il faut attribuer toutes les particularités qu'elle présente : petitesse du territoire, l'acquisition et la perte de la nationalité vaticane, la non-collaboration des citoyens vaticans au Gouvernement de l'État, et sa possibilité de disparaître si le but cesse d'exister.

Dans un mot, c'est un État qui n'a pas de but dans lui-même, je l'appellerai un *État-fonction*.

Or, de l'avis unanime la Cité du Vatican est le seul organisme étatique semblable — dépourvu d'un but étatique. Pourtant il est permis de croire qu'à l'heure actuelle, il existe encore des organismes semblables.

Il semble que les diverses nécessités de la politique internationale aient déjà déterminé la constitution des organismes pareils à celui de la Cité du Vatican, des entités politiques semblables aux États sans avoir le but dans elles-mêmes ayant un but extra-étatique, étant appelées à remplir une fonction internationale ¹.

Soit l'« État indépendant du Congo », soit la République de Panama ou bien la ville libre de Dantzig, ne doivent

1. Plusieurs États fédéraux (l'Argentine, le Brésil, le Commonwealth d'Australie, les États-Unis d'Amérique) pour sauvegarder la complète indépendance du gouvernement fédéral à l'égard de tous les États de l'Union, ont prévu dans leur constitution et réaliser depuis des territoires fédéraux qui échappent à la compétence de toutes les unités composantes de l'Union. Les territoires fédéraux se distinguent des autres territoires de l'Union, parce qu'ils ne sont jamais appelés à former un État. Pour eux, la situation de territoire n'est pas une situation d'attente, de transition, mais définitive. Il existe seulement pour assurer la liberté du pouvoir central, à l'encontre des États membres comme à l'encontre des habitants de ces territoires. (Les habitants du district de Colombie n'ont pas le droit de nommer des représentants au Congrès; c'est le Congrès qui exerce, d'une manière exclusive, le pouvoir législatif). Pour employer la terminologie de MM. Ottolenghi et Checchini, on pourrait dire que le territoire fédéral est l'organe du pouvoir fédéral, l'objet de sa souveraineté. En tout cas, les territoires fédéraux se rapprochent des organismes de droit international qui sont dépourvus de but étatique.

pas leur apparition à un groupement d'individus qui voulaient vivre librement. Tous les trois sont l'œuvre de la politique internationale, constitués indépendamment des individus qui les composent, et même à l'encontre de leur volonté.

Reconnaître à la Belgique un domaine colonial sans porter aucune atteinte au principe de sa neutralité permanente ¹, rendre possible l'acquisition, d'une manière pacifique, d'une zone en toute propriété et souveraineté, de l'isthme de Panama par les États-Unis ; assurer à la Pologne un débouché à la mer, sont les causes génératrices de ces trois entités politiques.

Si ce qu'on appelle « L'État indépendant du Congo » n'est pas un exemple trop concluant, s'éloignant complètement de la notion d'État, non seulement par le but, mais aussi par le fait qu'il était plutôt un immense territoire qu'un État, la souveraineté ne pouvant pas toujours s'exercer sur les rares peuplades barbares qui y habitaient, la République de Panama et la ville libre de Dantzig font mieux ressortir le caractère d'un organisme étatique qui existe uniquement pour remplir une fonction ².

1. La création d'un domaine colonial aurait pu entraîner pour la Belgique certains risques de guerre. De même, à l'époque de la création de « l'État indépendant du Congo », tout le monde en Belgique ne considérerait pas le Congo comme la colonie idéale. Donc le Congo avait un double rôle : sauvegarder la neutralité belge et ne pas engager la Belgique, avant qu'il se révèle apte à être une bonne colonie. Voir Brunet : *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*, Thèse, Bordeaux, 1911.

Le Mandchoukuo, « État » nouvellement créé par les Japonais au mois de mars 1932, à l'encontre du désir de la population de la Mandchourie, d'après le rapport Lytton, n'a d'autre but que d'assurer aux Japonais la possession et l'exploitation de cette partie du territoire chinois. Comme « l'État indépendant du Congo », le Mandchoukuo est une colonie déguisée, mais pour d'autres raisons que celles qui ont amené la création de l'État indépendant.

2. « ... La Ville Libre n'est pas constituée dans l'intérêt de ses habitants, mais uniquement dans celui de la Pologne ; si la ville de Dantzig venait à

Le rejet du traité Hay-Herran par le Congrès de Colombie détermina les États-Unis à chercher un contractant qui soit moins exigeant que ce dernier État, ce qui amena la révolte du Panama et sa déclaration d'État indépendant. Indépendance acquise grâce aux États-Unis et qui ne dura que fort peu de temps. Quatorze jours plus tard, un traité conclu avec la République Nord-Américaine réduisait le nouvel État pratiquement sous le protectorat des États-Unis. Pour assurer l'entière liberté du Canal et pour le mettre à l'abri de toute révolution, le Président Roosevelt a prévu dans le traité le droit pour l'Amérique d'intervenir dans les affaires de Panama quand bon lui semble pour garantir l'ordre et « l'indépendance » de la République, le droit de faire appliquer, même dans la capitale les règlements hygiéniques américains et de les faire appliquer s'il y a lieu par les autorités fédérales.

Il va de soi que le Panama cède à l'Amérique une zone de territoire qui va s'étendre, six milles de chaque côté du Canal en pleine propriété et souveraineté.

La création et l'organisation du Panama n'existe qu'en vue de rendre possible la construction du Canal en territoire américain et pour qu'une fois construit l'État où se trouve la zone qu'il traverse ne puisse pas mettre en danger cette voie américaine de transport.

La ville libre de Dantzig est pour ainsi dire toujours une création américaine. En se basant sur les principes wil-

porter une déception aux espérances placées en elle en manquant à son obligation d'assurer à la Pologne le libre accès à la mer, il y aurait à trouver d'autres moyens plus efficaces pour atteindre le même but ». Voir J. Makowski. La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig, *Rev. gén. de droit intern.*, 1923, p. 469.

soniens de la libre détermination des peuples, les principales puissances alliées ont créé la ville libre.

Respecter les principes wilsoniens de la libre détermination des peuples et accorder à la Pologne un débouché à la mer Baltique ont déterminé le Conseil « des Quatre » à stipuler dans les articles 100 à 108 du Traité de Versailles, les modalités suivant lesquelles la nouvelle unité politique doit se constituer ¹. L'article 102 déclare que la Ville de Dantzig « et l'ensemble territorial visé à l'article 100 » seront constitués en ville libre par les principales puissances alliées sous la protection de la Société des Nations ². La constitution de la ville libre de Dantzig sera élaborée par les représentants de la Ville, d'accord avec le Haut-Commissaire de la Société des Nations. Fonctionnaire international, qui sera aussi appelé à statuer en première instance sur tous les différends qui peuvent s'élever entre la Ville libre et la Pologne (art. 103), le Conseil de la Société des Nations ayant le rôle de statuer en appel.

La raison d'être de la Ville libre de Dantzig, assurer à la Pologne un accès à la mer Baltique, ressort clairement des dispositions de l'article 104 ³. Rien dans l'organisation, soit

1. « Les auteurs du Traité de Versailles se sont proposé cette tâche assurément difficile : imaginer un système politique qui permette à la Pologne d'utiliser en toute sécurité le port de Dantzig sans que cependant la ville lui appartienne. Ils ont résolu le problème en faisant de Dantzig un État désarmé, privé de la capacité de traiter avec l'Etranger et placé sous la protection de la Société des Nations ». De Lanoy, le Règlement de la question de Dantzig. *Revue de Droit intern. et de législation comparée*, 1921, p. 436.

2. D'après le dernier recensement de 1924, la ville libre a 383.000 habitants dont 231.000 résident à Dantzig, 96 p. 100 des Dantzikoïses sont de nationalité allemande. Le territoire de onze cents kilomètres carrés est divisé en municipalités et districts ruraux. (Pour plus de détails, voir l'*Encyclopédia Britannica*, 1929).

3. ART. 104. — Une Convention, dont les Principales Puissances alliées et

politique, soit économique de la Ville libre, ne doit entraver la tâche qu'on lui a assignée, tout doit être subordonné au véritable but de la Ville libre ¹. Les dispositions de l'article 104 qui instaurent un régime complexe doivent faire l'objet d'une convention entre la Ville libre et la Pologne, négociée par les principales puissances alliées et qui entrera en vigueur en même temps que la Ville sera constituée.

Dès l'entrée en vigueur du Traité de Versailles (10 janvier 1919), la souveraineté allemande cesse *ipso facto* de s'exercer dans le territoire de Dantzig. Ce sont les quatre puissances alliées qui administrent ce territoire.

On considère comme date de la constitution de la Ville

associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement Polonais et ladite Ville libre, en vue :

1° De placer la Ville libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port ;

2° D'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne ;

3° D'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, ainsi que le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig ;

4° D'assurer à la Pologne le droit de développer et d'aménager les voies d'eau, docks, bassins, quais, voies ferrées et autres ouvrages et moyens de communications ci-dessus visés, et de louer ou acheter, dans des conditions appropriées, les terrains et autres propriétés nécessaires à cet effet ;

5° De pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ;

6° De faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers.

1. Les articles 105, 106, 107 et 109 réglementent la condition des habitants du territoire de Dantzig, des biens appartenant au Reich et enfin d'après quel criterium seront déterminées les charges financières de la Ville libre.

libre de Dantzig la date du 15 novembre 1920, arrêtée le 27 octobre par la Conférence des Ambassadeurs. Le 9 novembre, date de la signature de la convention polono-dantzikaise, les délégués de la ville libre apposèrent leur signature aussi sur l'acte qui émanait de ladite conférence ¹.

La convention polono-dantzikaise du 9 novembre, en 40 articles, développement des dispositions de l'article 104 du Traité de Versailles, contenait les clauses suivant lesquelles : La conduite des affaires étrangères de la Ville de Dantzig revient à la Pologne, « ainsi que la protection des nationaux de Dantzig dans les pays étrangers » (art. 2) ; Dantzig est au-dedans des frontières douanières de la Pologne (art. 13), le service douanier sera assuré par des dantzikois, mais il y aura aussi des inspecteurs polonais (art. 14). Dantzig n'a pas le droit de conclure de traités, ce sera la Pologne qui traitera pour lui. Tout traité qui concerne la Ville libre peut être rejeté par le Haut-Commis-

1. Il est difficile de saisir le moment de la constitution de la Ville libre, bien qu'il soit fixé pour le 15 novembre 1920. Un organisme étatique commence à exister dès qu'il a des organes qui puissent agir en son nom. Or, la convention polono-dantzikaise négociée par les grandes puissances entre la Pologne et la Ville libre est signée par les représentants de la Ville libre et de la Pologne, après avoir « échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme » ont respectivement agréé les stipulations suivantes : ... « Pour la Ville libre de Dantzig, la convention a été signée par le premier bourgmestre Sahm et le délégué Schümmer »... Il faut donc croire qu'il existait des organes de la Ville libre qui pouvaient envoyer des délégués. En effet, depuis le mois de mai il y avait à Dantzig une assemblée constituante qui exerçait une certaine autorité conjointement avec le commissariat des Puissances alliées et qui était en même temps le commissaire de la Société des Nations. On pourrait donc dire que la Ville libre existait au moins à l'état de formation, mais il semble que c'est aller trop loin de dire qu'à Dantzig il n'y avait aucune administration à part celle des Puissances alliées comme laisse entendre M. Makowsky. L'organisation était imparfaite mais elle ne deviendra parfaite que deux ans après la décision de la conférence des ambassadeurs — avec l'entrée en vigueur de la constitution dantzikaise approuvée par le Haut-Commissaire de la Société des Nations. La question si la Ville libre avait une existence avant le 15 novembre 1920 a une grande importance pour déterminer les relations qui existent entre la Pologne et la Ville libre.

saire de la Société des Nations (art. 6). L'exequatur des consuls étrangers sera donné par la Pologne (art. 4). Néanmoins la police des étrangers sur le territoire de la Ville libre sera faite par les autorités de la Ville libre (art. 12).

L'administration intérieure de la Ville libre subit aussi certaines restrictions, toutes en faveur de la Pologne : les voies ferrées sont sous le contrôle polonais (21), la zone franche du port est administrée par une commission mixte polono-dantzikoise (18, 19). La Pologne a le droit d'établir un office postal à Dantzig.

Dans un autre domaine de compétence, la Ville libre s'interdit de procéder à la naturalisation d'une personne ou à l'admission d'une société commerciale sur le territoire de la Ville sans une entente préalable avec la Pologne (34).

Le partage des compétences, d'après cette convention, dans le territoire de Dantzig, est fort compliqué. Il existe des attributions qui sont seulement de la compétence de la Pologne (tout ce qui se rapporte au système douanier de la Ville libre, les tarifs ou n'importe quelle autre disposition douanière, l'administration des chemins de fer, est du domaine exclusif du Gouvernement polonais) ; des attributions qui sont du ressort uniquement de Dantzig : la justice, la police, le pouvoir législatif exceptant les domaines qui sont soit de la compétence de la Pologne, soit de compétence mixte ; des attributions de la compétence de la Pologne et de Dantzig : les emprunts conclus par la Ville libre, l'exequatur des consuls étrangers qui doit être donné seulement après entente avec la Ville libre, la naturalisation ; des attributions du Haut-Commissaire de la Société des Nations qui a le droit de s'opposer à tout traité

conclu par la Pologne avec une puissance étrangère et concernant la Ville libre; et, enfin, la compétence du Conseil du Port et des Voies d'eau formé par des dantzikois et polonais sous la présidence d'un neutre, d'un suisse, qui s'étend à la zone franche du port.

Etant donné ce partage des compétences, il est normal que les auteurs ne soient pas d'accord sur sa nature juridique. Comme la Ville libre a eu une certaine existence, même avant que la Convention du 9 novembre soit conclue convention qui rétrécit d'une manière sensible la compétence de la Ville libre, il est juste de dire que la Ville de Dantzig est sous le protectorat de la Pologne, bien que le Traité de Versailles la place sous le protectorat de la Société des Nations. L'attribution de la Société des Nations se bornant à départager la Pologne et la Ville libre de Dantzig si un différend venait à s'élever entre elles.

La cause de ce régime si complexe auquel la Ville de Dantzig est soumise, n'a été instauré que pour rendre possible sa fonction; celle d'assurer à la Pologne un accès à la mer Baltique, toute son organisation ne tendant à cela, tout étant subordonné à ce rôle.

De toutes ces formations que nous avons mentionné, aucune n'a été créée par la volonté libre d'un groupe d'individus, mais par la volonté d'une autre entité étrangère à ce but, qui lui a assigné, en la créant, une fonction internationale à remplir, qui bien des fois allait même à l'encontre du désir de leurs ressortissants.

Toutes ces créations de la politique internationale n'ont donc pas leur but dans elles-mêmes, elles en ont un qui leur a été imposé, comme leur création même. Et comme

ce but n'est pas le bien-être, le progrès de leurs ressortissants, au moins en premier lieu, rien dans leur organisation ne doit entraver leur véritable objet.

Par là, la Cité du Vatican rentre dans la même catégorie, je dirai des États-fonctions¹, mais néanmoins de grandes différences subsistent. La Cité du Vatican ne se différencie pas seulement par le fait qu'elle est complètement indépendante à l'égard de tous les États, en différence des autres entités précitées, mais elle est la moins artificielle de toutes.

Elle correspond à un état de fait qui se maintenait depuis plusieurs dizaines d'années², le Vatican appartenant à la Papauté même depuis 1870. L'État de la Cité du Vatican ne peut s'en trouver que plus viable.

État-fonction, appelé à rendre le Souverain Pontife complètement indépendant de toute puissance terrestre, il constitue, du moins à l'heure actuelle, la meilleure solution de la question romaine.

1. Il y a des chances que l'État de la Cité du Vatican dans un avenir plus ou moins lointain, serve de modèle pour un État de la Société des Nations (Voir aussi Le Fur. *Le précis de droit international*).

2. Voir Anzilotti. *op. cit.* Rivista, 1929. p. 165.

ANNEXES

LA LOI DES GARANTIES

(Loi du 13 mars 1871 sur les prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et sur les relations de l'État avec l'Église).

TITRE PREMIER

PRÉROGATIVES DU SOUVERAIN PONTIFE ET DU SAINT-SIÈGE.

ARTICLE PREMIER. — La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.

ART. 2. — L'attentat contre la personne du Souverain Pontife et la provocation à le commettre sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du Roi.

Les offenses et les injures publiques, commises directement contre la personne du Souverain Pontife, par des discours, des actes ou par les moyens indiqués dans l'article 1^{er} de la loi sur la presse, sont punies des peines établies à l'article 19 de cette même loi.

Lesdits délits tombent sous l'action publique et sont de la compétence de la Cour d'Assises.

La discussion sur les matières religieuses est pleinement libre.

ART. 3. — Le Gouvernement italien rend au Souverain Pontife, sur le territoire du royaume, les honneurs souverains et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques.

Le Souverain Pontife a la faculté de conserver le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et à la garde des palais, sans préjudice des obligations et du devoir résultant pour ces gardes des lois en vigueur dans l'État.

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1871, p. 289 et suiv. (Trad. H. Bar-doux).

ART. 4. — Est conservée en faveur du Saint-Siège la dotation d'une rente annuelle de 3.225.000 liras.

Avec cette somme, égale à celle inscrite au budget romain sous ce titre : « Palais apostoliques, Sacré Collège, Congrégations ecclésiastiques, Secrétairerie d'État et Représentation diplomatique à l'étranger », il sera pourvu au traitement du Souverain Pontife et aux divers besoins ecclésiastiques du Saint-Siège, à la manutention ordinaire, et à la garde des palais apostoliques et de leurs dépendances, aux salaires, gratifications et pensions des gardes dont il est parlé dans l'article précédent, et des attachés à la Cour pontificale, et aux dépenses éventuelles ainsi qu'à la manutention et à la garde des musées et bibliothèques qui en font partie, et aux traitements, gages et pensions de ceux qui y sont employés.

Ladite dotation sera inscrite au Grand Livre de la Dette publique sous forme de rente perpétuelle et inaliénable au nom du Saint-Siège, et, pendant la vacance du Saint-Siège, on continuera à la payer pour faire face aux nécessités de l'Église romaine dans cet intervalle.

Elle sera exempte de toute espèce de taxe et de charge gouvernementale, communale ou provinciale, et elle ne pourra être diminuée quand bien même le Gouvernement italien se résoudrait postérieurement à prendre à sa charge la dépense concernant les musées et les bibliothèques.

ART. 5. — Le Souverain Pontife, outre la dotation établie dans l'article précédent, continuera à jouir des palais apostoliques du Vatican et du Latran, avec tous les édifices, jardins et terrains qui en dépendent, ainsi que de la villa Castel-Gandolfo avec toutes ses atténuances et dépendances.

Lesdits palais, villa et annexes, comme aussi les musées, les bibliothèques et les collections d'art et d'archéologie y existant, sont inaliénables, exempts de toute taxe ou charge et d'expropriation pour cause d'utilité publique.

ART. 6. — Durant les vacances du Siège pontifical, aucune autorité judiciaire ou politique ne pourra, pour quelque cause que ce soit, apporter ni empêchement, ni restriction à la liberté personnelle des cardinaux.

Le Gouvernement pourvoit à ce que les assemblées de conclaves et de conciles œcuméniques ne soient troublées par aucune violence extérieure.

ART. 7. — Aucun représentant de l'autorité publique ou agent de la force publique ne peut, pour accomplir des actes de son office, s'introduire dans les palais et lieux qui sont la résidence habituelle ou la demeure temporaire du Souverain Pontife, ou dans lesquels se trouve rassemblé un conclave ou un concile œcuménique, sinon avec l'autorisation du Souverain Pontife, du conclave ou du concile.

ART. 8. — Il est interdit de procéder à des visites, perquisi-

tions ou séquestres de papiers, documents, livres ou registres dans les offices ou congrégations pontificales investies d'attributions purement spirituelles.

ART. 9. — Le Souverain Pontife est entièrement libre de remplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher à la porte des basiliques et églises tous les actes du susdit ministère.

ART. 10. — Les ecclésiastiques qui, par leurs fonctions, participent à Rome à l'émanation des actes de l'autorité spirituelle du Saint-Siège, ne sont sujets, à raison de ces actes, à aucune recherche, investigations ni poursuite de la part de l'autorité publique.

Tout étranger investi à Rome d'une fonction ecclésiastique jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens en vertu des lois du royaume.

ART. 11. — Les envoyés des gouvernements étrangers près de Sa Sainteté jouissent dans le Royaume de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques selon le droit international.

Les offenses dont ils seraient l'objet seront punies des peines portées contre les offenses faites aux envoyés des puissances étrangères près le Gouvernement italien.

Les envoyés de Sa Sainteté près des gouvernements étrangers sont assurés, dans le territoire du royaume, des prérogatives et des immunités en usage suivant le même droit, tant pour se rendre au lieu de leur mission que pour en revenir.

ART. 12. — Le Souverain Pontife, correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du Gouvernement italien.

A cette fin, faculté lui est donnée d'établir au Vatican ou dans ses autres résidences des bureaux de poste et de télégraphe servis par des employés de son choix.

L'office postal pontifical pourra correspondre directement sous paquet cacheté avec les bureaux de poste d'échange des administrations étrangères ou remettre ses propres correspondances aux bureaux italiens. Dans les deux cas, le transport des dépêches ou des correspondances munies du timbre de l'office pontifical sera exempt de toute taxe ou frais sur le territoire italien.

Les courriers expédiés au nom du Souverain Pontife seront assimilés dans le royaume aux courriers de cabinet des gouvernements étrangers.

Le bureau télégraphique pontifical sera relié avec le réseau télégraphique du royaume aux frais de l'État.

Les télégrammes transmis par ledit bureau avec la mention certifiée de « pontificaux » seront reçus et expédiés avec les prérogatives d'usage établies pour les télégrammes d'État, et avec une exemption de taxe dans le royaume.

Les mêmes avantages seront assurés aux télégrammes du Souverain Pontife ou envoyés par son ordre qui, munis du timbre du Saint-Siège, seront présentés à quelque bureau télégraphique que ce soit dans le royaume.

Les télégrammes adressés au Souverain Pontife seront exempts des taxes mises à la charge des destinataires.

ART. 13. — Dans la ville de Rome et dans les six sièges suburbains, les séminaires, les académies, les collèges et les autres institutions catholiques, fondés pour l'éducation et la formation des ecclésiastiques, continueront à dépendre uniquement du Saint-Siège, sans aucune ingérence des autorités scolaires du Royaume.

TITRE II

RELATIONS DE L'ÉTAT AVEC L'ÉGLISE.

ART. 14. — Est abolie toute restriction spéciale à l'exercice du droit de réunion des membres du clergé catholique.

ART. 15. — Le Gouvernement renonce au droit de « *legazia apostolica* » en Sicile, et dans tout le royaume au droit de nomination et de proposition aux bénéfices majeurs.

Les évêques ne seront pas requis de prêter serment au Roi.

Les bénéfices majeurs ou mineurs ne peuvent être conférés qu'à des citoyens du royaume, excepté dans la ville de Rome et dans les sièges suburbains.

Il n'est rien innové pour la collation des bénéfices de patronage royal.

ART. 16. — Sont abolis l'exequatur et le placet royal et toute autre forme d'autorisation gouvernementale pour la publication et l'exécution des actes des autorités ecclésiastiques.

Cependant, jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu par la loi spéciale dont il sera parlé à l'article 18, demeurent soumis à l'exequatur et au placet royal tous les actes de ces autorités qui ont pour but de disposer des biens ecclésiastiques et de pourvoir aux bénéfices majeurs ou mineurs, excepté ceux de la ville de Rome et des sièges suburbains.

Il n'est point dérogé aux dispositions des lois relatives à la création et aux modes d'existence des corporations ecclésiastiques et à l'aliénation de leurs biens.

ART. 17. — En matière spirituelle et disciplinaire, il n'est admis ni réclamation, ni appel contre les actes des autorités ecclésiastiques, et il ne leur est accordé ni reconnu aucune exécution par force publique.

La connaissance des effets juridiques, tant de ceux-ci que de tout autre acte de ces autorités, appartient à la juridiction civile.

Cependant ces actes sont dépourvus d'effet, s'ils sont contraires aux lois de l'État ou à l'ordre public ou lésent les droits des particuliers, et ils sont soumis aux lois pénales s'ils constituent des délits.

ART. 18. — Il sera pourvu par une loi postérieure à la réorganisation, conservation et administration des propriétés ecclésiastiques du royaume.

ART. 19. — Sont et demeurent abrogées, dans toutes les matières qui forment l'objet de la présente loi, toutes les dispositions qui y seraient contraires.

LE PROJET ERZBERGER¹

*« Traité au sujet des sanctions internationales
devant garantir la puissance temporelle du Pape ».*

1. La puissance temporelle du Pape est reconnue par les puissances signataires du Traité en ce qui concerne un domaine qui comprend la colline du Vatican et une bande de terrain qui établit la communication avec le Tibre et avec la ligne de chemin de fer de Viterbe et qui porte le nom de l'État de l'Église.

La frontière de l'État de l'Église commence à la rive ouest du Tibre, près l'aboutissement de la Via delle Fosse. Elle longe le côté est et nord-est du Castel sant'Angelo, par la via Crescenzo jusqu'à la Piazza del Risorgimento. Elle longe ensuite les murs du jardin du Vatican jusqu'à son point le plus avancé à l'ouest. De là, elle prend la direction sud jusqu'à la gare de Viterbe, la suit en direction sud-ouest jusqu'à la gare de San Pietro, qu'elle encercle. Elle passe en ligne droite jusqu'au côté sud de Sant-Onofrio, puis au bord septentrional du jardin botanique et rejoint immédiatement au sud du pont du Ferro la rive ouest du Tibre. Le domaine circonscrit de cette façon est peint en vert sur la carte ci-jointe.

Une commission formée de trois représentants du Saint-Siège, d'autant de représentants du royaume d'Italie et d'un de S. M. le Roi d'Espagne, établira définitivement sur place la frontière, aussitôt après la rectification de ce Traité. Des divergences de vues entre membres de la commission seront résolues par vote et à la majorité des voix.

2. L'État de l'Église est pour toujours, indépendant et neutre. Son indépendance et sa neutralité sont garanties pour toutes les puissances signataires.

3. Le Pape est le souverain de l'État de l'Église. Pendant la

1. Publié par Ausset, *op. cit.*, p. 154.

vacance du Siège apostolique, c'est le Collège des Cardinaux qui exercera la souveraineté.

4. Sont sujets de l'État de l'Église les légats du Pape, les nonces et inter-nonces, les membres de la maison du Pape, les fonctionnaires de l'administration du Pape et de l'État de l'Église, les membres des gardes pontificales et les ecclésiastiques qui habitent en permanence dans l'État de l'Église. Ces personnes recevront un certificat constatant l'acquisition de leur nationalité. Elles la garderont quand elles ne posséderont plus la qualité qui la motive. En recevant le document qui leur assure la nationalité dans l'État de l'Église, les personnes énumérées plus haut perdent leur nationalité d'origine. Les règlements concernant l'acquisition et la perte de la nationalité dans l'État de l'Église s'étendent à la femme légitime des ressortissants dudit État, ainsi qu'aux enfants légitimes mineurs, vivant avec eux.

5. Le Royaume d'Italie s'engage, durant une période de deux ans après la ratification de ce Traité, à rendre navigable pour les navires de haute mer, à une profondeur de 5 mètres, le fleuve du Tibre le long de la frontière de l'État de l'Église et de là jusqu'à la mer.

Les navires du Pape peuvent naviguer à tout moment sur le Tibre dans les deux sens, sans être soumis en aucune façon à la souveraineté italienne. Quand l'Italie est en état de guerre, ou qu'elle croit, pour d'autres motifs, devoir soustraire le Tibre au trafic général, elle doit laisser libre un chenal pour les navires pontificaux et les pourvoir de pilotes.

Les navires du Pape seront considérés en temps de guerre comme en temps de paix par toutes les puissances signataires du Traité comme ex-territoriaux et soustraits à toute entreprise de la part d'une puissance étrangère. Mais, ils ne doivent pas servir d'asile ni de moyens de transport pour des personnes ou pour des biens, ni à des fins qui ne soient pas exclusivement celles de l'Église catholique ou de l'État de l'Église.

6. Le Royaume d'Italie paiera au Saint-Siège dans un délai de six mois après la ratification du Traité la somme de 800 millions de lires destinée à couvrir les frais de la Cour du Pape et de l'administration de l'État de l'Église.

7. La souveraineté de l'État de l'Église comprend aussi la souveraineté financière et juridique. Les autorités pontificales n'auront cependant droit de juridiction pour les étrangers que pour les cas de simple police. Pour le reste, elles s'en remettront aux autorités de la nation d'origine. Si ces autorités n'engagent pas les poursuites, c'est le Gouvernement italien qui s'en chargera en vertu d'accords particuliers avec le Saint-Siège.

8. Les représentants diplomatiques des puissances étrangères accréditées près du Saint-Siège jouissent, dans le domaine du Royaume d'Italie, pour eux, leur famille et leurs domestiques,

ainsi que pour leur demeure et leurs bureaux, des mêmes avantages et libertés que les représentants diplomatiques du même rang accrédités près du Gouvernement italien. Si l'état de guerre se produit entre la Puissance qu'ils représentent et le Royaume d'Italie, ou si les relations diplomatiques sont rompues, ils devront se rendre avec leur famille dans l'État de l'Église. Les dispositions ci-dessus sont applicables au personnel diplomatique subalterne.

9. Les puissances contractantes inviteront, après la ratification de ce traité, toutes les Puissances qui ne l'ont pas signé à reconnaître le pouvoir temporel du Pape pour le domaine désigné dans l'article premier, et pour l'exterritorialité des navires du Pape prévue dans l'article 5.

10. Ce Traité sera ratifié le plus tôt possible.

Les actes de ratification seront déposés près du Saint-Siège.

Le Traité entrera en vigueur avec le jour où aura lieu le dépôt des actes de ratification.

TRAITÉ POLITIQUE SIGNÉ AU PALAIS DU LATRAN le 11 février 1929¹.

Au nom de la Très Sainte Trinité.

Etant donné,

Que le Saint-Siège et l'Italie ont reconnu qu'il convenait d'éliminer toute raison de discorde existant entre eux, en venant à un règlement définitif de leurs rapports réciproques, qui soit conforme à la justice et à la dignité des deux hautes parties et qui, en assurant au Saint-Siège de façon stable une situation de fait et de droit qui lui garantisse l'absolue indépendance pour l'accomplissement de sa haute mission dans le monde, permette au Saint-Siège lui-même de déclarer réglée de façon définitive et irrévocable la « question romaine » née en 1870 de l'annexion de Rome au royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie ;

Que besoin étant, pour assurer au Saint-Siège l'absolue et visible indépendance, de lui garantir une souveraineté qui ne puisse lui être contestée même dans l'ordre international, il est apparu nécessaire de constituer, sous des modalités particulières, la Cité du Vatican, en reconnaissant sur elle au Saint-Siège la pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance et juridiction souveraine.

Sa Sainteté le Souverain Pontife Pie XI et Sa Majesté Victor-Emmanuel III, roi d'Italie, ont résolu de conclure un Traité, en désignant à cet effet deux plénipotentiaires, à savoir pour Sa

1. *Europe Nouvelle* du 29 juin 1929.

Sainteté Son Éminence Révérendissime Monsieur le Cardinal Pierre Gaspari, son secrétaire d'État, et pour Sa Majesté Son Excellence Monsieur le Chevalier Benito Mussolini, premier ministre et chef du Gouvernement ; lesquels, ayant échangé leurs pleins pouvoirs respectifs et les ayant trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

ARTICLE PREMIER. — L'Italie reconnaît et confirme le principe consacré dans l'article premier de la Constitution du Royaume, le 4 mars 1848, par lequel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'État.

ART. 2. — L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans l'ordre international, comme attribut inhérent à sa nature en conformité de sa tradition et des exigences de sa mission dans le monde.

ART. 3. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance et juridiction souveraine sur le Vatican tel qu'il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations, de telle sorte que se constitue la Cité du Vatican aux fins spéciales et suivant les modalités qui font l'objet du présent Traité. Les frontières de ladite Cité sont indiquées dans le plan qui constitue l'annexe I du présent Traité dont il fait partie intégrante.

Il reste, par ailleurs, entendu que la place Saint-Pierre, tout en faisant partie de la Cité du Vatican, continuera d'être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes, lesquelles s'arrêteront au pied du perron de la basilique, encore que celle-ci continue d'être affectée au culte public, et s'abstiendront, par conséquent, de monter et accéder à ladite basilique, à moins qu'elles ne soient invitées à intervenir par l'autorité compétente.

Quand le Saint-Siège, en vue de cérémonies particulières, croira devoir soustraire temporairement la place Saint-Pierre au libre passage du public, les autorités italiennes, à moins qu'elles ne soient invitées par l'autorité compétente à rester, se retireront au delà des lignes extérieures de la colonnade du Bernin et de leur prolongement.

ART. 4. — La souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican signifie que ne peut s'exercer, en cette Cité, aucune ingérence du Gouvernement italien et qu'il n'y a là d'autre autorité que celle du Saint-Siège.

ART. 5. — Pour l'exécution de ce qui est établi dans l'article précédent, avant l'entrée en vigueur du présent Traité, le territoire constituant la Cité du Vatican devra être, par les soins du Gouvernement italien, libéré de toute servitude et d'occupants éventuels.

Le Saint-Siège se chargera d'en fermer les accès, en enclosant les parties ouvertes à l'exception de la place Saint-Pierre.

Il reste convenu, d'autre part, que, pour ce qui regarde les immeubles y existant qui appartiennent à des instituts ou établissements religieux, le Saint-Siège pourvoira directement à régler ses rapports avec eux, l'État italien s'en désintéressant.

ART. 6. — L'Italie pourvoira, au moyen des accords nécessaires avec les organisations intéressées, à ce que la Cité du Vatican se voie assurer en propriété une dotation d'eau convenable.

Elle pourvoira, en outre, à la communication avec les voies ferrées de l'État par la construction d'une gare de chemins de fer dans la Cité du Vatican à l'emplacement indiqué dans le plan ci-joint (ann. I) et par la circulation des voitures appartenant au Vatican sur les voies ferrées italiennes.

Elle pourvoira de plus à relier directement, même avec les autres États, les services télégraphiques, téléphoniques, radio-télégraphiques, radiotéléphoniques et postaux de la Cité du Vatican.

Elle pourvoira aussi, enfin, à la coordination des autres services publics.

A tout ce qui est spécifié ci-dessus, il sera pourvu aux frais de l'État italien et dans le délai d'un an à dater de l'entrée en vigueur du présent Traité.

Le Saint-Siège pourvoira à ses frais à l'organisation des accès du Vatican, tant de ceux qui existent déjà que de ceux qu'il croirait devoir ouvrir par la suite.

Il sera conclu des accords entre le Saint-Siège et l'État italien pour la circulation dans le territoire de ce dernier des véhicules terrestres et aériens de la Cité du Vatican.

ART. 7. — Dans la zone entourant la Cité du Vatican, le Gouvernement italien s'engage à ne permettre aucune nouvelle construction qui ait jour sur elle et à pourvoir, pour la même fin, à la démolition partielle de celles qui existent déjà à la porte Cavalleggeri et le long de la via Aurelia et du viale Vaticano.

En conformité des règles du droit international, il est interdit aux véhicules aériens de toute espèce de survoler le territoire du Vatican.

Sur la place Rusticucci et dans les zones adjacentes à la colonnade où ne s'étend pas l'exterritorialité dont il est question à l'article 15, tout changement relatif à l'édilité ou à la voirie qui pourrait intéresser la Cité du Vatican se fera d'un commun accord.

ART. 8. — L'Italie, considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare l'attentat contre Elle et la provocation à le commettre passibles des peines établies pour l'attentat contre la personne du roi et la provocation à le commettre.

Les offenses et les injures publiques commises en territoire italien contre la personne du Souverain Pontife par des dis-

cours, des actes et des écrits sont punies comme les offenses et les injures à la personne du roi.

ART. 9. — En conformité des règles du droit international sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant résidence établie dans la Cité du Vatican. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'un séjour temporaire ailleurs, s'il ne s'y joint pas la perte de l'habitation dans la Cité même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon de cette résidence.

En cessant d'être sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent, au cas où, aux termes de la loi italienne, indépendamment des circonstances de fait ci-dessus prévues, elles en seraient pas à considérer comme munies d'une autre nationalité, seront en Italie considérées purement et simplement comme citoyens italiens.

Aux mêmes personnes, pendant qu'elles sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège, seront applicables dans le territoire du Royaume d'Italie, même dans les matières où doit être observé le statut personnel (lorsqu'elles ne sont pas l'objet d'une réglementation émanant du Saint-Siège), les dispositions de la législation italienne et, au cas où il s'agirait d'une personne qui soit à considérer comme munie d'autre nationalité, celle de l'État auquel elle appartient.

ART. 10. — Les dignitaires de l'Église et les personnes appartenant à la cour pontificale qui seront énumérées dans un tableau à établir d'un commun accord entre les hautes parties contractantes, quand même ils ne seraient pas citoyens du Vatican, seront toujours et en tous cas à l'égard de l'Italie exempts du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel.

Cette disposition s'applique aussi aux fonctionnaires ordinaires déclarés par le Saint-Siège indispensables, attachés de façon stable et avec un traitement fixe aux offices du Saint-Siège ainsi qu'aux dicastères et aux offices indiqués ci-après, aux articles 13, 14, 15 et 16 existant en dehors de la Cité du Vatican. Ces fonctionnaires seront inscrits sur un autre tableau à établir d'un commun accord, comme il a été dit plus haut, et qui sera chaque année mis à jour par le Saint-Siège.

Les ecclésiastiques qui, à raison de leur charge, participant, hors de la Cité du Vatican à l'exécution des actes du Saint-Siège, ne sont sujets, du fait de ces actes à aucun empêchement, enquête ou vexation de la part des autorités italiennes.

Toute personne étrangère, investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens italiens en vertu des lois du Royaume.

ART. 11. — Les services centraux de l'Église catholique sont exempts de toute ingérence de la part de l'État italien (sauf les dispositions des lois italiennes concernant les acquisitions des

personnes morales) ainsi que de la conversion en ce qui concerne les biens immobiliers.

ART. 12. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation active et passive selon les règles générales du droit international.

Les envoyés des Gouvernements étrangers près le Saint-Siège continuent à jouir dans le Royaume de toutes les prérogatives et indemnités qui appartiennent aux agents diplomatiques selon le droit international, et leurs sièges pourront continuer à demeurer en territoire italien, et à jouir des immunités qui leur sont dues conformément au droit international, même si leurs États n'ont pas de relations diplomatiques avec l'Italie.

Il reste entendu que l'Italie s'engage à toujours et en tous cas laisser libre la correspondance entre tous les États, y compris les belligérants, et le Saint-Siège, et vice-versa, et aussi à assurer aux évêques du monde entier le libre accès au siège apostolique.

Les hautes parties contractantes s'engagent à établir entre elles des rapports diplomatiques normaux par le moyen d'un ambassadeur italien près le Saint-Siège et d'un nonce pontifical près l'Italie, lequel sera doyen du corps diplomatique aux termes du droit coutumier reconnu au Congrès de Vienne par l'acte du 9 juin 1815.

Par suite de la souveraineté reconnue et sans préjudice de ce qui est disposé à l'article 19 ci-dessous, les diplomates du Saint-Siège et les courriers expédiés au nom du Souverain Pontife jouissent dans le territoire italien, même en temps de guerre, du même traitement qui est dû aux diplomates et aux courriers de cabinet des autres Gouvernements étrangers selon les règles du droit international.

ART. 13. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété des basiliques patriarcales de Saint-Jean de Latran, de Sainte-Marie-Majeure et de Saint-Paul, avec les édifices annexes (ann. II, 1, 2, 3).

L'État transfère au Saint-Siège la libre gestion et administration de ladite basilique Saint-Paul, et du monastère annexé, en versant d'autre part au Saint-Siège, les capitaux correspondant aux sommes annuellement inscrites au budget du Ministère de l'Instruction publique pour ladite basilique.

Il reste également entendu que le Saint-Siège est libre propriétaire de l'édifice de Saint-Callixte, près Sainte-Marie du Transtévère (ann. II, 9), qui dépend de Saint-Paul.

ART. 14. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété du palais pontifical de Castelgandolfo avec toutes les dotations annexes et dépendances (ann. II, 4) telles qu'elles se trouvent dès à présent en possession du Saint-Siège, et s'engage à lui céder pareillement en pleine propriété, en lui en faisant la remise dans le délai de six mois à dater de l'entrée en vigueur

du présent Traité, la villa Barberini à Castelgandolfo, avec toutes les dotations, annexes et dépendances (ann. II, 5).

Pour compléter la propriété des immeubles sis du côté nord du Janicule qui appartiennent à la Sacré Congrégation de la Propagande et à d'autres instituts ecclésiastiques, qui donnent sur les palais vaticans, l'État s'engage à transférer au Saint-Siège ou aux établissements qui seront indiqués par le Saint-Siège les immeubles appartenant à l'État ou à des tiers existant dans ladite zone. Les immeubles appartenant à ladite Congrégation et à d'autres instituts ainsi que ceux à transférer sont indiqués dans le plan ci-joint (ann. II, 12).

L'Italie enfin transfère au Saint-Siège en pleine et libre propriété les anciens couvents romains annexés à la basilique des Saints XII Apôtres et aux églises de Saint-André della Valle et de Saint-Charles ai Catinari avec toutes les annexes et dépendances (ann. III, 3, 4, 5), qui devront être remis libre de leurs occupants dans le délai d'un an à dater de l'entrée en vigueur du présent Traité.

ART. 15. — Les immeubles indiqués à l'article 13 et aux alinéas I^{er} et II de l'article 14 ainsi que les palais de la Daterie, de la Chancellerie, de la Propagande sur la place d'Espagne, le palais du Saint-Office et ses annexes, celui des Convertendi (actuellement congrégation pour l'Église orientale sur la place Scossacavalli, le palais du Vicariat (ann. II, 6, 7, 8, 10 et 11) et les autres édifices dans lesquels le Saint-Siège à l'avenir croire devoir installer ses autres dicastères, bien que faisant partie du territoire de l'État italien, jouiront des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des États étrangers.

Les mêmes immunités s'appliquent aussi à l'égard des autres églises, même hors de Rome, durant le temps où y sont célébrées, sans qu'elles soient ouvertes au public, des cérémonies où intervient le Souverain Pontife.

ART. 16. — Les immeubles indiqués dans les trois articles précédents ainsi que ceux qui servent de siège aux instituts pontificaux suivants : Université grégorienne, Instituts bibliques, oriental, archéologique, séminaire russe, collège Lombard, les deux palais de Saint-Apollinaire et la maison des exercices pour le clergé aux Saints-Jean-et-Paul (ann. III, 1, 1 *bis*, 2, 6, 7, 8), ne seront jamais assujettis à des servitudes ou expropriations pour cause d'utilité publique, sinon moyennant accord préalable avec le Saint-Siège, et seront exempts d'impôts, ordinaires ou extraordinaires, tant envers l'État qu'envers toute autre personne morale que ce soit.

Le Saint-Siège a la faculté de donner à tous les immeubles susdits, indiqués dans le présent article et dans les trois articles précédents, l'arrangement qu'il juge à propos, sans avoir besoin d'autorisation ou de consentement de la part des autorités gouvernementales, provinciales ou municipales italiennes, les-

quelles peuvent au besoin compter fermement sur les nobles traditions artistiques dont se flatte l'Église catholique.

ART. 17. — Les rétributions, de quelque nature qu'elles soient, dues par le Saint-Siège et par les autres services centraux de l'Église catholique, et par les établissements gérés directement par le Saint-Siège, même hors de Rome, à des dignitaires, employés et salariés, même à titre momentané, seront exemptes dans le territoire italien, à compter du 1^{er} janvier 1929, de quelque impôt que ce soit, tant envers l'État qu'envers toute autre collectivité.

ART. 18. — Les trésors d'art et de science existant dans la Cité du Vatican et dans le palais de Latran demeureront visibles aux savants et aux visiteurs, le Saint-Siège se réservant pleine liberté de régler l'accès du public.

ART. 19. — Les diplomates et les envoyés du Saint-Siège, les diplomates et les envoyés des Gouvernements étrangers près le Saint-Siège et les dignitaires de l'Église provenant de l'Étranger à destination de la Cité du Vatican et munis de passeports des États d'où ils viennent visés par les représentants pontificaux à l'étranger, pourront sans autre formalité accéder à ladite Cité à travers le territoire italien. Il en sera de même pour les susdites personnes, qui, munies d'un passeport pontifical régulier, se rendront de la Cité du Vatican à l'étranger.

ART. 20. — Les marchandises provenant de l'étranger à destination de la Cité du Vatican, ou, hors de ladite Cité, des Instituts ou Offices du Saint-Siège, seront toujours admises de quelque point que ce soit de la frontière italienne et en quelque port du royaume que ce soit au transit à travers le territoire italien avec pleine exemption des droits de douane et d'octroi.

ART. 21. — Tous les cardinaux jouissent en Italie des honneurs dus aux princes du sang : ceux qui résident à Rome, même hors de la Cité du Vatican, sont citoyens de ladite Cité, avec tous les effets qui s'ensuivent.

Durant la vacance du siège pontifical, l'Italie pourvoit tout particulièrement à ce qu'il ne soit pas fait obstacle au libre passage des cardinaux à travers le territoire italien et à leur accès au Vatican, et à ce qu'on ne mette ni empêchement, ni limitation à leur liberté personnelle.

L'Italie veille en outre, à ce que dans son territoire, aux alentours de la Cité du Vatican, ne soient commis des actes qui, de quelque façon que ce soit, puissent troubler les réunions du conclave.

Les règles susdites valent aussi pour les Conclaves, qui se tiendraient hors de la Cité du Vatican, ainsi que pour les Conciles présidés par le Souverain Pontife ou par ses légats et à l'égard des évêques appelés à y participer.

ART. 22. — A la demande du Saint-Siège et par une délégation

qui pourra être donnée par lui, soit pour chaque cas, soit de façon permanente, l'Italie pourvoira dans son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican, sauf quand l'auteur du délit se sera réfugié en territoire italien, auquel cas il sera procédé contre lui sans autre formalité, conformément aux lois italiennes.

Le Saint-Siège remettra à l'État italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican sous l'imputation d'actes commis dans le territoire italien qui sont reconnus délictueux par les lois des deux États.

La même procédure sera adoptée à l'égard des personnes accusées de délits qui se seraient réfugiées dans les immeubles pourvus de l'immunité aux termes de l'article 15, à moins que les préposés auxdits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter.

ART. 23. — Pour faire exécuter dans le Royaume les sentences prononcées par les Tribunaux de la Cité du Vatican, on appliquera les règles du droit international.

Auront, toutefois, sans autre formalité, pleine efficacité juridique, même quant à tous les effets civils en Italie, les sentences et mesures émanant d'autorités ecclésiastiques et officiellement communiquées aux autorités civiles à l'égard de personnes ecclésiastiques ou religieuses et concernant des matières spirituelles ou disciplinaires.

ART. 24. — Le Saint-Siège, en ce qui concerne la souveraineté qui lui appartient même dans l'ordre international, déclare qu'il veut rester et restera étranger aux compétitions temporelles entre les autres États et aux Congrès internationaux convoqués à cette fin, à moins que les parties en litige ne fassent d'un commun accord appel à sa mission de paix, se réservant en tous cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle.

En conséquence de quoi, la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme territoire neutre et inviolable.

ART. 25. — Par une Convention spéciale signée en même temps que le présent Traité, laquelle constitue l'annexe IV audit et en forme partie intégrante, il est pourvu à la liquidation des créances du Saint-Siège sur l'Italie.

ART. 26. — Le Saint-Siège considère que par les accords qui sont aujourd'hui signés lui est assuré adéquatement tout ce dont il a besoin pour pourvoir avec la liberté et l'indépendance nécessaires au Gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Église catholique en Italie et dans le monde ; il déclare définitivement et irrévocablement résolue et, par conséquent, éliminée la « question romaine » et reconnaît le Royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome pour capitale de l'État italien.

De son côté, l'Italie reconnaît l'État de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Suprême Pontife.

Est abrogée la loi du 13 mai 1871, n° 214 ; et toute autre disposition contraire au présent Traité.

ART. 27. — Le présent Traité, dans un délai qui ne dépassera pas quatre mois à compter de la signature, sera soumis à la ratification du Souverain Pontife et du Roi d'Italie et entrera en vigueur du fait même de l'échange des ratifications.

Rome, 11 février 1929.

(signé) : PIERRE, card. GASPARRI, BENITO MUSSOLINI.

Vu :

Le Président de la Thèse,

A. DE LA PRADELLE.

Vu :

Le Doyen,

BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- ANGELINI. — *Le caractère invisible des accords du Latran*. Revue générale de droit international, 1932, p. 512 à 521.
- ANZILOTTI (D.). — *Cours de droit international*, traduction Gidel, 1929.
- *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguita agli accordi del Laterano*. Rivista di diritto internazionale, 1929, p. 165 à 176.
- AUSSET (J.). — *La question vaticane*. Thèse Paris, 1928.
- AZEREDO DE MAGALHAES. — Discours prononcé le 9 mars 1929. Voir *L'historique audience pontificale*, Rome, 1929.
- BARTHÉLEMY (J.). — *Le problème de la souveraineté des États et la coopération européenne*. Revue de droit international, 1930, p. 420 à 440.
- BASDEVANT (S.). — *Les fonctionnaires internationaux*. Thèse Paris, 1930.
- BASTGEN (H.). — *Die Römische Frage*. Recueil de documents en trois volumes, 1917-1918.
- BASTIEN. — *Le pouvoir temporel des Papes* dans la Revue Bénédictine de 1885.
- BAUDOUIN. — *Conclusion devant la Cour de Cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical*. Journal de droit international privé, 1911, p. 1212 à 1256.
- BERNHARD. — *Le Vatican trône du monde*, Payet, 1930.
- BIGNE (de Villeneuve). — *Traité général de l'État*, t. I, 1929.
- BOMPARD. — *Le Pape, les États et la Conférence de La Haye*, 1900.
- BRAZZOLA. — *La Cité du Vatican est-elle un État ?* Thèse Fribourg, 1932.
- BRIÈRE (Léon de la). — *L'Ordre souverain de Malte*.
- BRIÈRE (Y. de la). — *La question romaine et le traité de Latran*. Revue de droit international et de législation comparée, 1929, p. 123 à 158.
- *Le nouvel État pontifical*. Académie de La Haye. Recueil de cours, 1930, t. III, p. 115 à 165).
- *Le traité de Latran résolvant la question romaine*. Étude parue dans l'ouvrage collectif. *Les accords de Latran*, p. 53, 1929.

- BRUNET. — *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international*. Thèse Bordeaux, 1911.
- BRUSSA. — *La juridiction du Vatican*. Revue de droit international et de législation comparée, 1883, p. 145.
- BUCAILLE (V.). — *Avant le traité du Latran*, dans l'ouvrage *Les accord, du Latran*, 1921, p. 27.
- BUTLER. — *Les forces qui créent l'histoire*. L'esprit international, 1929, p. 1.
- CHECCHINI. — *La natura giuridica della Città del Vaticano e del trattato lateranense*. Riv. di diritto internazionale 1930, p. 196.
- DABROWSKI. — *L'organisation intérieure et l'administration politique de la cité du Vatican*. Thèse Dijon, 1931.
- DELOS. — *Le traité de Latran et la situation juridique de la Papauté*. Revue générale de droit international public, 1929, p. 450.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*, 1910.
- DIENA (G.). — *La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi Lateranense dell' 11 febbraio*, 1929.
- DONATTI (D.). — *La Città del Vaticano nella teoria générale dello stato*.
- DUCHESNE. — *Les premiers temps du pouvoir temporel*.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, t. I, 1^{re} partie, 1922.
- FENWIC. — *The new city of the Vatican*. American journal of international law., 1929, p. 371.
- FRAGONARD. — *La condition des personnes dans la cité du Vatican*. Thèse Paris, 1930.
- FUSTEL DE COULANGES. — *La Cité antique*.
- GIDEL. — *Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté, à propos de l'affaire du drapeau pontifical et de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1911*. Revue générale de droit international public, 1911, p. 589.
- Cours pour le doctorat, 1929-1930.
- GOYAU. — *L'Église catholique et le droit des gens*. Académie de La Haye, 1925.
- GUSTINE. — *La loi des garanties et la situation internationale de la Papauté*. Thèse Paris, 1901.
- DU HAMEL DU MALEZIEUX. — *Le Pape et la Société des Nations*. Thèse Paris, 1932.
- HÉMART. — *Plaidoirie devant le tribunal de Montdidier dans l'affaire de Plessis Bellière*. Gazette des Tribunaux, 30 décembre 1891.
- IMBART DE LATOUR. — *La Papauté en droit international*, 1893.
- JARRIGE. — *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*. Thèse Paris, 1930.
- JEMOLO. — *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*. Rivista di diritto internazionale pubblico, 1929, p. 188.
- KELSEN. — *Teoria generala a Statului*. Traduction roumaine, 1928.

- LANNOY (Ch. de). — *Le règlement de la question de Dantzig*. Revue de droit international et de législation comparée, 1921, p. 436.
- LAVISSE et RAMBAUD. — *L'histoire générale*, t. 1.
- LE BRAS. — *Nature permanente et aspect nouveau de la souveraineté du Saint-Siège*. Revue de Droit International, 1931, p. 289.
- DE LAPRADELLE. — Cours de droit international public professé à la Faculté de droit de Paris, 1929-1930.
- Cours de droit international public professé à la Faculté de droit de Paris, 1930-1931.
- Cours professé à la Fondation Carnegie, 1928-1929.
- LE FUR. — *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation*. Revue des Institutions culturelles, 1911.
- *Le Saint-Siège et le droit des gens*, 1930.
- *État Fédéral et Confédération d'États*. Thèse Paris, 1896.
- *La théorie de droit naturel, depuis le XVIII^e siècle et la doctrine moderne*. Académie de La Haye, 1927, t. II.
- Préface à l'ouvrage de M. de la Bigne.
- LEROUX-BEAULIEU. — *Le Quirinal et le Vatican*. Revue des Deux-Mondes, 1883, p. 782.
- MAKOWSKY (J.). — *La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig*. Revue générale de droit international, 1923, p. 169 à 222.
- MARTENS (F.). — *La neutralité du Danemark*. Revue des Deux-Mondes, 1903, p. 430.
- MICHOUD et LAPRADELLE. — *La question finlandaise*. Revue de droit public et de la science politique, 1901, p. .
- MISSEREY. — *Le Concordat du Latran*, dans le livre : *Les accords du Latran*, p. 79.
- MORELLI. — *Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede*. Rivista di diritto internazionale, p. 221.
- NUSSOLINI. — *Discours à la Chambre des Députés le 13 mai 1929. Discours au Sénat le 25 mai 1929*. L'Europe Nouvelle du 29 juin 1929.
- NIBOYET. — *Les accords du Latran et le droit international privé*. Revue de droit international, des sciences diplomatiques et politiques, 1929, p. 99.
- OSCHEY. — *Lo stato della Città del Vaticano*. Zeitschrift für Völkerrecht, 1930, p. 632.
- OTTOLENGHI. — *Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano*, 1930. Rivista di diritto internazionale, 1930, p. 180.
- PERNOT. — *Le Saint-Siège, l'Église catholique et la politique mondiale*, 1929.
- PERTINAX. — *Le partage de Rome*, 1929.
- PIÉDELIEVRE. — *Précis de droit international public du droit des gens*, 1894-1895, 2 volumes.

- PILLET. — *Note sur l'affaire de Plessis-Bellières*, Sirey, 2^e partie, 1895, p. 57.
- POLITIS. — *Le problème de limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus du droit dans les rapports internationaux*. Académie de La Haye. Recueil de cours, 1925.
- RAEBER. — *Der Neue Kirchenstaat, eine Studie über Entstehung und Natur der Vatikanstadt*.
- RIVET. — *La question romaine et le traité du Latran*. Thèse Paris, 1930.
- ROCCO. — *Discours prononcé à la Chambre des Députés le 14 mai 1929*. Europe Nouvelle, 29 juin 1929.
- ROUSSEAU. — *L'Etat de la Cité du Vatican*. Revue générale de droit international, 1930, p. 145.
- *L'aménagement des compétences en droit international*, 1930.
- SALVATORELLI. — *De la brèche de la Porta Pia aux accords du Latran*. L'Esprit international, 1929, p. 350 à 367.
- SCELLE. — *Précis de droit des gens, principe et systématique*, 1932.
- SOFRONIE. — *Tratatul de la Latran*, 1930.
- STRUPP. — *Die Regelung der römischen Frage durch die Lateranverträge vom 11 Februar 1929*. Zeitschrift für Völkerrecht, 1930, p. 531.
- *Eléments de droits international européen et américain*, 3 volumes, 1930.
- TACHI (S.). — *La souveraineté et le droit territorial de l'État*. Revue générale de droit international, 1931, p. 406.
- TAUBE. — *La situation actuelle de la Papauté et l'idée d'un droit entre les pouvoirs*. Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie, p. 310 et 510, 1907.
- TOSTAIN. — *Le traité politique de Latran et la Papauté en droit international public*, thèse Paris, 1930.
- TROGAN. — *L'indépendance du Pape et le devoir des catholiques, dans les Accords de Latran*, 1929.
- VALÉRY. — *La nationalité vaticane*. Revue de droit international privé, 1931, p. 1.
- VANNEFEUILLE. — *La souveraineté pontificale et l'unité italienne, dans les Accords de Latran*, 1929, p. 17.
- VERGNES. — *La condition internationale de la Papauté*. Thèse Toulouse, 1905.
- VIALATE. — *Les États-Unis et le canal interocéanique. Les démêlés avec la Colombie et le Traité avec la République de Panama*. Revue générale de droit international, 1904, p. 481 à 514.
- WILLIAMSON. — *The treaty of the Lateran*.
- X.... — *Condizione giuridica della Città del Vaticano dans la Civiltà Cattolica*, 1932.
-

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — Le pouvoir temporel du Saint-Siège et l'histoire	1
CHAPITRE II. — La condition juridique de la papauté après la suppression du pouvoir temporel	22
CHAPITRE III. — Les personnes et le rôle du droit intersouverain.	34
CHAPITRE IV. — Les accords du Latran.	40
Traité du Latran et Loi des garanties	53
La nature juridique du traité politique et son rapport avec le Concordat.	56
Le rôle du Traité de Latran dans la constitution de la Cité du Vatican.	64
CHAPITRE V. — La Cité du Vatican est-elle un État?	68
Le Territoire de la Cité du Vatican.	77
La population	86
L'acquisition de la nationalité vaticane.	87
La condition des citoyens du Vatican dans « La Cité » et à l'étranger (en particulier en Italie)	94
Les caractéristiques de la nationalité vaticane	105
La Cité du Vatican est-elle indépendante?	107
CHAPITRE VI. — La nature juridique de la Cité du Vatican	120

ANNEXES

La loi des garanties.	137
Le projet Erzberger.	141
Traité politique signé au palais du Latran, le 11 février 1929 . . .	143
BIBLIOGRAPHIE.	152

IMPRIMERIE
MÉRISSEY
:: GYREUX ::